

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Mari Mikson

**PROAKTIIVSETE TOETUSTE JA TEENUSTE
RAKENDAMISE ÕIGUSLIK LUBATAVUS SOTSIAALVALDKONNAS**

Magistritöö

Juhendaja:
LL.M., Monika Mikiver

Tartu
2020

Sisukord

Sissejuhatus.....	3
1. Proaktiivsed toetused kui põhiõiguste kaitseala riive.....	8
2. Eestis rakendatavad proaktiivsed toetused.....	16
2.1. Riigi tasandil rakendatavad proaktiivsed toetused	16
2.1.1. Peretoetused.....	16
2.1.2. Erivajadusega lapse vanema erakorraline toetus	17
2.2. Kohaliku omavalitsuse tasandil rakendatavad proaktiivsed toetused.....	19
2.2.1. Noore abivajaduse hindamine	19
2.2.2. Sünnitoetuse teine osa	20
2.2.3. Järelhoolduteenus	22
2.2.4. Eaka toetus.....	22
2.3. Rakendatavate toetuste õiguslik regulatsioon.....	23
3. Proaktiivsete toetuste määramisel isikuandmete töötlemise lubatavus.....	27
3.1. Isikuandmete töötlemise õiguslik alus proaktiivsete toetuste korral	27
3.1.1. Proaktiivsed toetused kui avaliku ülesande täitmine	27
3.1.2. Proaktiivsete toetuste põhiseaduspärasus.....	31
3.1.2.1. Volitusnormi olemasolu.....	31
3.1.2.2. Kvalifikatsiooni kataloogis sisalduv eesmärk.....	40
3.1.2.3. Proportsionaalsuse põhimõte.....	43
3.2. Isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevate töötlemise põhimõtete tagamine proaktiivsete toetuse määramisel.....	47
3.2.1. Andmete ühekordne küsimise ja eesmärgi piirangu põhimõtete konflikt	47
3.2.2. Andmete ühekordse küsimise põhimõtte õiguslik alus	50
Kokkuvõte	54
The judicial eligibility of implementing proactive subsidies and services in the social field (Summary).....	58
Kasutatud materjalid	62
Kasutatud kirjandus	62
Kasutatud õigusaktid	66
Kasutatud kohtupraktika.....	68
Kasutatud lühendid	69

Sissejuhatus

Isikuandmete töötlemine on saanud meie elu loomulikuks osaks. Isikuandmete töötlemisele on suure tõuke andnud kiire tehnoloogiline areng, sh digitaaltehnoloogia, mis võimaldab kasutada erinevaid andmetöötlemise viise ning võimaldab aina rohkemate ülesannete ja tegevuste automatiseerimist. Tehnoloogia muutub järjest kiiremini ning see võimaldab riigil kasutusele võtta tõhusaid lahendusi ja pakkuda paremaid teenuseid.¹ Digiühiskonna toimimise tõhustamiseks juurutatakse Eestis ka Euroopa Liidu põhimõtteid nagu „läbivalt digitaalne“, „andmete ühekordne küsimine“ ning „andmete vaba liikumine“.² Seetõttu on digiteerimisel olnud suur mõju andmete kogumise korraldusele, mis omakorda on kaasa toonud endaga lihtsama juurdepääsu toetustele ja teenustele. Kui varasemalt pidi inimene toetuse või teenuse saamiseks minema füüsiliselt kohapeale, siis nüüd piisab vaid hiireklikist, et toetus jõuaks pangakontole või teenus muutuks kättesaadavaks.³ Ideaaliks võiks kujuneda see, et riigiga, sh kohaliku omavalitsusega suheldes, tagatakse isikule ettenähtud teenused ja toetused automaatselt. Sellise automatiseerimisega muutub inimeste rahulolu kõrgeks, kuid omakorda tekitab muret digiteerimise mõju isikuandme kaitse tagamise suutlikusele. Automatiseeritud tegevuste arendamise järgimine peaks tagama selle, et digiteerimise pakutavaid võimalusi kasutatakse maksimaalselt ära, kuid samas välditakse selle võimaluse kasutamisel vigu.

Automatiseerimine muudab igal juhul halduskoormust vähemaks ning vähendab ka bürokraatiat. Nimetatud eesmärkide suunas liigub ka praegune Eesti Vabariigi Valitsus. Eesti jõupingutused proaktiivsete teenuste suunas on oluline samm sellise riigi loomisel, mis hoiab kodanikud ja nende vajadused keskmel. Plaan on liikuda nähtamatute üritusteenuste poole, kus isikuid teenindatakse nende elus sündmuste kaudu. Tehnoloogia on võimeline ühendama kümneid eri asutuste teenuseid, pakkudes isikule ühe lahenduse kaudu terviklikku lahendust.

¹ Riigikantselei, Rahandusministeerium. Eesti 2035 töömaterjal: arenguvajadused, juuni 2019. Riigi tark juhtimine koostöös rahvaga. – Arvutivõrgus: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/AV_paberid/av_riigi_tark_juhtimine_koostoo_rahvaga.pdf (24.04.2020).

² *Ibidem*.

³ Näiteks kuni 31.08.2019 oli võimalik perehüvitiste seaduse § 6 lõike 1 alusel perehüvitist taotleda esitades taotluse Sotsiaalkindlustusametile (Perehüvitiste seadus. - RT I, 26.10.2018, 3). Alates 01.09.2019 sätestati seadusesse erand ning taotlust ei pea esitama juhul, kui peretoetused on määratud perehüvitiste seaduse § 28 lõikes 6 sätestatud alusel (Perehüvitiste seadus. - RT I, 13.03.2019, 104). Näiteks kuni 14.04.2018 ei olnud võimalik kohalikul omavalitsuse üksusel omaalgatuslikult hinnata noorte abivajadust, vaid SHS § 15 kohaselt kohaliku omavalitsuse üksus selgitas välja abi saamiseks pöördunud isiku abivajaduse ja sellele vastava abi (Sotsiaalhoolekande seadus. - RT I, 28.12.2017, 66). Alates 15.04.2018 viidi sisse SHS seaduses muudatus ning loodi võimalus kohaliku omavalitsuse üksusele hinnata noorte abivajadust omaalgatuslikult ehk proaktiivselt (Sotsiaalhoolekande seadus. - RT I, 03.04.2018, 19).

Lisaks ei pea riik ootama, millal isik küsib toetusi, abi või nõu. Riik saab ise ennetavalt pakkuda isikutele erivõimalusi, kuna kogu teave on kättesaadav.⁴ Lisaks sätestab Eesti Vabariigi Valitsuse koalitsioonilepe, et toetatakse bürokraatia ja halduskoormuse igakülgset vähendamist riigijuhtimises ning riigiasutustega suhtlemisel eraisikutele. Peale selle leitakse, et tuleb arendada e-riiki nii, et inimeste ja ettevõtjate suhtlemine riigiga kõigis valdkondades oleks kaetud e-teenustega ning teenused tuleks muuta proaktiivsemaks. Praeguse koalitsiooni suund on samuti toetada nn ühe ukse lahendust (magistritöös nimetatud kui andmete ühekordse küsimise⁵ põhimõte), kus riik küsib andmeid vaid korra ja võtab need riskasutusele andmebaasides. Samas möönab koalitsioon, et igal juhul tuleb tagada isikuandmete kaitse.⁶ Seega eeltoodule tuginedes on Eesti riik seadnud avalike teenuste arendamise eesmärgiks osutada teenuseid kiiresti ja võimalikult väikese halduskoormusega, mistõttu on eesmärgiks üha enam võtta kasutusele infosüsteemides inimese sekkumiseta toimivaid ja proaktiivseid toetusi.

Samuti toetab proaktiivsete toetuste ja teenuste arendamist Eesti Vabariigi president Kersti Kaljulaid, kes on väljendanud: „Eestis tuleb tagada sujuvam infovahetus läbi süsteemide kasutades andmete ühekordset küsimise põhimõtet, kui see avalike teenuste tarbimise mugavamaks teeb.“. K. Kaljulaidi hinnangul peaks Eesti Vabariigi uued e-riigi teenused olema pigem proaktiivsed – loodud algoritmid otsustavad kellegi või millegi kohta kogutud info põhjal kellelegi kuhugi appi minna. Kuid K. Kaljulaid ka tõdeb, et selleks vajab Eesti uut ühiskondlikku kokkulepet, senine olukord on olnud selline, et riik ei kasuta omaniku teadmata tema andmeid selleks, et kellegi suhtes midagi otsustada. Kuid kui ühest ja lihtsalt arusaadavat ning kommunikeeritavat lahendust ei leita, võib inimeste usaldus oma andmeid riigile anda hakata vähenema.⁷ See kõik tähendab, et kiiresti arenevate teenuste puhul vajab isikuandmete kaitse küsimused pidevat tähelepanu.

⁴ Plantera, F. Proactive governance enhances service delivery in Estonia. June 2019. – Arvutivõrgus: <https://e-estonia.com/proactive-services-estonia/> (20.04.2020).

⁵ Juba alates 1996. aastast hakati infosüsteemide arengus taotlema üha suuremat andmekogude integreeritust ja koostööd, et vähendada ressursikulukat olukorda, kus ühtesid ja samu andmeid kogutakse eri andmekogudesse. – Vt Tupay, P. K; Mikiver, M. E-riik ja põhiõigused. Juridica III/2015, lk 164-165.

⁶ Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019-2023. Tallinn 2019. – Arvutivõrgus: https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/pictures/eesmargid/eesti_keskerakonna_eesti_konservatiivse_rahvaerakonna_ning_isamaa_erakonna_valitsusliidu_aluspohimotted_2019-2023.pdf (21.04.2020).

⁷ Eesti Rahvus Ringhääling. Uudised. Kersti Kaljulaid: mind paneb muretsema see, mis on silmapiiri taga. 09.09.2019. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/978451/kersti-kaljulaid-mind-paneb-muretsema-see-mis-on-silmapiiri-taga> (21.04.2020).

Sageli on isikuandmete töötlemine riigi tegevuse nii loomulik osa, et seda ei märgatagi. Tundub iseenesestmõistetav, et inimese iga kokkupuude riigiga tuleks jäädvustada, salvestada andmed andmekogudesse, et oleks hea mitu aastat hiljemgi neid andmeid kasutada, võrrelda andmeid teistes andmekogudes hoitavatega jne. Tõepoolest – ulatuslikud andmekogud ning moodsad infotöötlemise vahendid muudavad ametnike ja poliitikute töö märksa hõlpsamaks. Seejuures ei teadvustata aga kahjuks, et isikuandmete töötlemisega riivatakse inimeste põhiõigusi, milleks on meie põhiseadusest tulenevalt vaja seadusandjalt väga selgeid volitusi.⁸ Seega isikuandmete töötlemisel on laiaulatuslik mõju ka isiku põhiõigustele ning aina kasvav huvi automatiseeritud isikuandmete töötlemise vastu loob vajaduse kehtestada konkreetseid ja üheselt mõistetavad õiguslikke alused.

Üheks kiiresti arenevaks isikuandmete automatiseeritud töötlemiseks ongi ka eelnevalt nimetatud proaktiivsed toetused ja teenused (edaspidi ühtselt *proaktiivsed toetused*⁹), mida Eesti riik soodustab ja ka rakendab. Sõna proaktiivne tähendab tuleviku probleeme, vajadusi või muutusi ennetav.¹⁰ Samuti tähendab proaktiivsus kontrolli enda kätte võtmist ja omaalgatust. Seega saab eristada kahte proaktiivsuse tahku – edendamist (soovitava arengu edendamine, hea käitumise soodustamine) ja ennetamist (soovimatu arengu ennetamine, õiguslike riskide realiseerumise takistamine).¹¹ Kas toetused, mis muudetakse Eesti riigis proaktiivseks, on tuleviku probleeme, vajadusi või muutusi ennetavad lahendused? Kas Eesti riik vajab kontrolli haaramist ning omaalgatust seoses toetuste määramise ja maksimisega? Magistritöö raames uurin, kas proaktiivsete toetuste läbi ennetamine ja mugavuse tekitamine tekitab põhiõiguste riiveid. See tähendab, et asjakohane on uurida Eesti Vabariigi põhiseadust, selgitamaks, millised konstitutsioonilised õigused on inimestel oma andmete suhtes ning millistel tingimustel võib neid õigusi piirata. Lisaks leian magistritöö analüüsi käigus vastuse küsimusele, kas esineb kõrvalekalded Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprill 2016 määrusest 2016/679, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta¹² (edaspidi *isikuandmete kaitse üldmäärus* või *IKÜM*).

⁸ Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn: Õiguskantsleri kantselei 2006, lk-d 87-88.

⁹ Magistritöös ei eristada proaktiivseid toetusi ja sündmusteenuseid, vaid neid käsitletakse ühe mõiste „proaktiivsed toetused“ all.

¹⁰ Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018 (1).

¹¹ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Proaktiivne õigus: samm parema õigusliku reguleerimise poole ELi tasandil“. OJ C 175, 28.07.2009, p 26–33. – Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1581277895539&uri=CELEX:52008IE1905> (21.04.2020).

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27.04.2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete

Peale selle analüüsin magistritöös täpsemalt, kas proaktiivsete toetuse kehtestamisel on järgitud põhiseaduse ja seadusandja antud volitusnormide sisu ja eesmärgi ning kas Eesti õiguskorras õigusriigi vaatenurgast on proaktiivsete toetuste rakendamise võimalikkus piisavalt hästi ja loogiliselt sätesatud. Kas isikuandmete töötlemine on konkreetses olukorras lubatav, sõltub töötlemise õiguslikust alusest ja töötlemise põhimõtete järgimisest¹³ ning seega proaktiivsete toetuste õigusliku lubatavuse selgeks tegemine on käesoleva magistritöö üheks peamiseks eesmärgiks. Samuti tuleb kaaluda ka arukate meetmete kasutusele võtmist, et selles osas parandada inimeste positsiooni.

Eeltoodust tulenevalt on magistritöö eesmärk kindlaks teha, kas ja mil viisil sotsiaalvaldkonnaga seotud proaktiivsed toetused saavad olla võimalikud Eesti Vabariigi põhiseaduse, isikuandmete kaitse üldmääruse ja muude vastavate valdkonna õigusaktide alusel. Et eeltoodud küsimusele vastus leida, analüüsin magistritöö raames, milliseid proaktiivseid toetusi Eestis rakendatakse, milliste õigusaktide alusel need on kehtestatud ning kas Eestis kehtivad proaktiivsed toetused on kooskõlas põhiseaduse, isikuandmete kaitse üldmäärusega ning muude õigusaktidega.

Uurimisküsimusele vastuse saamiseks uurin nelja teemat:

- 1) kas isikuandmete töötlemine riivab põhiõigusi;
- 2) kas ja millistel tingimustel Eestis rakendatakse proaktiivsed toetusi;
- 3) kas Eesti riik tagab proaktiivseid toetusi osutatades põhiseadusest ja isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevaid nõudeid;
- 4) kas proaktiivsete toetuse kehtestamisel on järgitud volitusnormide sisu ja eesmärgi ning kas Eesti õiguskorras õigusriigi vaatenurgast on proaktiivsete toetuste rakendamise võimalikkus piisavalt hästi ja loogiliselt sätesatud.

Eelnevast tulenevalt on käesolev magistritöö jaotatud kolmeks suuremaks peatükiks. Töö esimeses osas uurin, milliste põhiõigustega on isikuandmete töötlemine seotud ning mis põhiõigusi isikuandmete töötlemine sotsiaalvaldkonnas võib riivata. See annab ülevaate, milliste põhiõiguste kaitsealasse isikuandmete kaitse Eesti Vabariigis kuuluvad. Töö teises osas selgitan välja, millised proaktiivsed toetusi Eestis sotsiaalvaldkonnas rakendatakse ning

kaitse üldmäärus). OJ L 119, 4.5.2016, p 1–88. – Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679> (22.04.2020).

¹³ RKHKo 06.06.2020, 3-17-842, p 14.

milline on nende toetuste regulatsioon. Töös on toodud valikuline hulk kehtivatest proaktiivsetest toetustest. Valiku tegemisel on lähtutud mitmekülsusest, et analüüsida erinevaid võimalusi. See annab ülevaate, millised on proaktiivsete toetuste liigid ning kuidas neid rakendatakse. Töö kolmandas peatükis analüüsin, millised õiguslikud alused on proaktiivsete toetuste rakendamisel võimalikud, sest see annab ülevaate sellest, milline on proaktiivsete toetuste rakendamise õiguslik raamistik. Lisaks sellele ühendan kolmandas peatükis eelnevate peatükkide tulemused ja analüüsin Eestis kehtivate proaktiivsete toetuste õiguslike aluste vastavust isikuandmete kaitse üldmäärusele, põhiseadusele ja teistele seadustele. Vastan samuti viimases peatükis küsimusele, et millised võiksid olla edasised arengusuunad proaktiivsete toetuste arendamisel arvestades põhiseadusest ja isikuandmete kaitse üldmäärusesy tulenevatele nõuetele. See annab ülevaate, mis tingimustel proaktiivsed toetused võiksid praktikas kasutusel olla. Töö kokkuvõttes esitatakse peamised probleemkohad ning vastused töös püstitatud küsimustele.

Kuna töö eesmärgiks on välja selgitada, kas Eestis kehtivad proaktiivsed toetused on kooskõlas põhiseaduse, isikuandmete kaitse üldmäärusega ning muude õigusaktidega ning töös kasutatakse eelkõige õigusaktide süsteemset ning analüütilist uurimismeetodit, on töö põhiallikeks Eesti Vabariigi põhiseadus ning selle kommentaarid, isikuandmete kaitse üldmäärus ning muud õigusaktid koos nende seletuskirjadega, mis reguleerivad proaktiivsete toetuste määramist Eestis. Süsteemset meetodit kasutan seetõttu, et üldmääruse ja muude õigusaktide regulatsioonide mahukust ja olemust arvestades on asjakohane esitatud küsimustele vastust otsides tugineda üldmääruse ja õigusaktide erinevatele sätetele erinevatest peatükkidest. Töös kasutatakse teisest allikatena mitmeid arengudokumente, Riigikohtu ja Euroopa Kohtu praktikat, proaktiivsete toetuste kohta käivaid artikleid ja õiguskirjandust. Selgitamaks õigusaktide sisu, on peatükkides välja toodud ka muid vajalikke materjale. Töö koostamisel on kasutatud inglisi- ja eestikeelseid materjale.

Magistritööd iseloomustavad enim järgnevad märksõnad: andmekaitse, põhiõigused, eraelu ja ennetav.

1. Proaktiivsed toetused kui põhiõiguste kaitseala riive

Proaktiivsete toetuste puhul määrab toetust andev asutus omal initsiatiivil toetusi riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudes, mis on on riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum, olevate andmete alusel.¹⁴ Isikule sotsiaalabi osutades toimub isikuandmete ning olenevalt olukorrast ka eriliiki isikuandmete töötlus peamiselt kohalikes omavalitsuses või Sotsiaalkindlustusametis. Samuti võib abi andmine eeldada mitme asutuse koostööd, mis tähendab, et erinevate asutuste vahel toimub isikuandmete vahetamine. Seega proaktiivseid toetusi ei ole võimalik määrata ilma isikuandmeid¹⁵ töötlemata¹⁶.

Isikuandmete töötlemine peab olema aga seaduslik ning töötlemise seaduslikkus tuleb tagada õiguslike alustega, mis on sätestatud õigusaktides, sh Eesti Vabariigi õigusaktides. Eesti Vabariigi kui õigusriigi üheks aluspõhimõtteks on legaalsuse põhimõte, mis tähendab põhiseaduse § 3 järgi, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Edgar Talvik on legaalsuse põhimõtte all käsitlenud järgmist: „kõik avalik-õiguslikud aktid peavad olema lõppastmes kooskõlas konstitutsiooniliste normidega.“¹⁷ Seega kõik Eesti Vabariigis kehtivad avalik-õiguslikud õigusaktid peavad olema kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega¹⁸ (edaspidi *põhiseadus*). Eeltoodule tuginedes analüüsin käesolevas peatükis, kas proaktiivsete toetuste määramisel isikuandmete töötlemine kuulub mõne põhiõiguse kaitsealasse ning kas esineb põhiõiguste kaitseala riiveid, mis peavad vastama põhiseaduse nõuetele.

¹⁴ Vabariigi Valitsuse 25.05.2017 määruse nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“, § 2 lõige 3. – RT I, 31.05.2017, 7; Avaliku teabe seadus, § 43¹ lõige 1. – RT I, 15.03.2019, 11.

¹⁵ Isikuandmeteks on isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 4 punkt 1 kohaselt: „igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta; tuvastatav füüsiline isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada, eelkõige sellise identifitseerimistunnuse põhjal nagu nimi, isikukood, asukohateave, võrguidentifikaator või selle füüsilise isiku ühe või mitme füüsilise, füsioloogilise, geneetilise, vaimse, majandusliku, kultuurilise või sotsiaalse tunnuse põhjal“. Artikli kohaselt on isikuandmete alla kvalifitseeritud väga suur hulk andmeid, mis tähendab omakorda, et isikuandmete töötlemise mõiste on väga lai.

¹⁶ Isikuandmete töötlemine on isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 4 punkt 2 kohaselt: „isikuandmete või nende kogumitega tehtav automatiseeritud või automatiseerimata toiming või toimingute kogum, nagu kogumine, dokumenteerimine, korrastamine, struktureerimine, säilitamine, kohandamine ja muutmine, päringute tegemine, lugemine, kasutamine, edastamine, levitamise või muul moel kättesaadavaks tegemise teel avalikustamine, ühitamine või ühendamine, piiramine, kustutamine või hävitamine“.

¹⁷ Narits, R; Annus, T; Ernits, M. Põhiseaduse § 3 kommentaar 2 viitega E. Talvik. Legaalsuse põhimõte Eesti Vabariigi põhiseaduse tekkimises, muutmises ja muutmiskavades. Tartu 1991, lk 12 jj. – Ü. Madise jt (toim). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

¹⁸ Seda kinnitab põhiseaduse § 3 lõikes 1 nimetatud „põhiseaduse alusel“, mis tähendab, et kogu avaliku võimu tegevus peab olema põhiseadusega kooskõlas ning seda põhimõtet võib nimetada põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõtteks. – Kalmo, H; Lindpere, H; Madise, L; Merusk, K; Mälksoo, L. PSK § 3/14.

Isikuandmete töötlemisel kaitstakse füüsiliste isikute õigusi, mis tähendab, et isikuandmete töötlemine on seotud ka põhiõigustega. Põhiseaduse § 26 järgi on igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Sama sätte kohaselt ei tohi riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Põhiseaduse § 26 esemelise kaitseala sisustamisel tuleb arvestada, et põhiseaduses on olemas üldisem säte, mis võib rolli mängida eraelu kaitsmisel – põhiseaduse § 19 lõige 1,¹⁹ mis sätestab, et igaühel on õigus vabale eneseteostusele. Põhiseaduse § 19 lõiget 1 käsitletakse üldise vabaduspõhiõigusena, mis kaitseb õiguslikku vabadust teha ja jätta tegemata mida iganes.²⁰ Riigikohtu pariktika kohaselt on isikuandmete kaitse eraelu oluliseks valdkonnaks ning lisaks on isikandmete kaitse hõlmatud ka informatsioonilise enesemääramise õigusega.²¹ Riigikohus on praktikas leidnud, et esemeliselt kaitseb põhiseaduse § 26 kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole kaitstud eriõigustega²² ning Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaande²³ (edaspidi *põhiseaduse kommentaarid*) kohaselt on nimetatud tõlgendus samuti soovitatav, sest põhiseaduse § 19 lõike 1 ja § 26 piiriklauslid on erinevad. Põhiseaduse § 19 lõige 1 on lihtsa piiriklausliga ning põhiseaduse § 26 kvalifitseeritud piiriklausliga.²⁴

Vaba eneseteostuse õiguse üheks osaks on ka informatsiooniline enesemääramisõigus, mille põhiline tähendus on iga isiku võimalus ise otsustada, kas ja millises ulatuses tema enda kohta käivaid andmeid kogutakse ja salvestatakse. Kuigi üldjuhul kaitseb isikuid liigse andmetöötluse eest põhiseaduse §-s 26 sätestatud eraelu puutumatus nõue, tuleb põhiseaduse § 19 lõike 1 alusel isikut väliste negatiivsete mõjutuste eest kaitsta ka juhtudel, mis jäävad eraelu kaitseala sfäärist välja.²⁵ Arvestades põhiseaduse § 26 sõnastuslikku sarnasust Euroopa Inimõiguste konventsiooni artikliga 8, on põhjendatud sisustada põhiseaduse § 26 pigem avara kaitsealaga eraelu garantiina, mis hõlmab põhiseaduse § 19 lõikest 1 tuletatud isiksuspõhiõiguse

¹⁹ Jaanimägi, K; Oja, L. PSK § 26/5.

²⁰ Jaanimägi, K; Oja, L. PSK § 26/6.

²¹ RKHKo 23.03.2016, 3-3-1-85-15 p 15; RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12, p 19; RKKKo 21.03.2003, 3-1-1-25-03, p 8.2.

²² RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 16.

²³ Ü. Madise jt (toim). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

²⁴ Jaanimägi, K; Oja, L. PSK § 26/8.

²⁵ Õiguskantsleri 26.02.2014 kiri nr 6-8/121023/1400924 „Vastus märgukirjale KindlITS § 14² lg 2 ja KAS § 89 lg 2² ja 2³ põhiseaduspärasus“.

kaitsevaldkonnad (eelkõige enesemääramis- ja enesekujutamise õigus).²⁶ Isikuandmete kaitse kuuluvust eraelu valdkonda kuuluvaks on jaatanud ka Riigikohus oma praktikas^{27, 28}. Seetõttu on selge, et eraelu kaitse üheks oluliseks valdkonnaks on isikuandmete kaitse.²⁹

Isikuandmete kaitse kuulub eeltoodule tuginedes seega nii põhiseaduse § 19 lõike 1 kui ka § 26 kaitsealasse. Põhiseaduse § 19 lõike 1 riive vastavust põhiseadusele ei ole vajalik aga kontrollida, kui riivatakse mõnda spetsiifilist põhiõigust, sh õigust perekonna- ja eraelu puutumatusse.³⁰ See tähendab, et põhiseaduse § 19 lõikes 1 sisalduv üldine vabaduspõhiõigus kujutab endast *lex generalis*'t, mis taandub, kui on riivatud mõni eriline vabaduspõhiõigus. Sellest tulenevalt on põhiseaduse § 19 lõikel 1 subsidiaarne iseloom ning selle rikkumist ei asuta tuvastama, kui põhiõiguse adressaadi abinõu riivab mõne erilise vabaduspõhiõiguse kaitseala.³¹ Põhiseaduse § 19 lõikel 1 on praktiline tähtsus ainult neil juhtudel, kui avaliku võimu abinõu ei riiva ühegi erilise vabaduspõhiõiguse kaitseala. Subsidiaarse funktsiooni tõttu võib üldist vabaduspõhiõigust nimetada ka kinnipüüdvaks põhiõiguseks, mis hõlmab kõiki neid juhte, mis eriliste vabaduspõhiõiguste võrku pidama ei jää.³² Sellest tulenevalt ei ole käesoleva magistritöö raames vajalik kontrollida põhiseaduse § 19 lõike 1 riive vastavust põhiseadusele.

Kuna põhiseaduse § 26 sõnastamisel on olnud selgeks eeskujuks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi EIÕK) artikkel 8, siis on oluline hinnata, kuhu on paigutatud isikuandmete kaitse Euroopa õigusaktides. Füüsiliste isikute kaitset kui põhiõigust isikuandmete töötlemisel tunnustavad Euroopa Liidu põhiõiguste harta³³ artikkel 8 lõige 1, Euroopa Liidu toimimise lepingu³⁴ artikkel 16 lõige 1 ja EIÕK³⁵ artikkel 8, mille järgi on igal inimesel õigus oma isikuandmete kaitsele.³⁶ Kuna EIÕK-s ja EL põhiõiguste hartas puudub säte, mis tagaks üldise vabaduspõhiõiguse või isiksuspõhiõiguse, siis on Euroopa

²⁶ Jaanimägi, K; Oja, L. PSK § 26/8.

²⁷ RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12, p 19; RKHKo 23.03.2016, 3-3-1-85-15 p 15.

²⁸ Jaanimägi, K; Oja, L. PSK § 26/24.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09 p 16.

³¹ Maruste, R. PSK § 19/5 viitega 3-4-1-42-13, p 40; RKKKo 24.09.2009, 3-1-1-67-09, p 13.3.

³² Maruste, R. PSK § 19/5.

³³ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 391-407.

³⁴ Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-390.

³⁵ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.

³⁶ Euroopa Inimõiguste Kohus paigutab oma kohtupraktikas õiguse isikuandmete kaitsele EIÕK artikli 8 alla. – Vt Tupay, P. K. Õigusest eraelu kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuandmete kaitsele. *Juridica* IV/2016, lk 233.; K. Salumaa. Andmesubjekti õigused uue isikuandmete kaitse üldmääruse foonil. – *Juridica* 2/2018, lk 84.

Inimõiguste Kohus tõlgendanud EIÕK-i artiklit 8 laialt, andes sellele üldisele vabaduspõhiõigusele sarnaneva funktsiooni ning paigutanud enamus enesemääramisõiguse ja enesekujutamise õigusega seotud küsimusi EIÕK artikli 8 eraelu puutumatuse kaitsealasse. Suuresti põhjusel, et Euroopa Inimõiguste Kohtu kui ka Luxembourgigi Euroopa Kohtu kui EL põhiõiguste harta õigusemõistja praktika kohaselt tuleb õigust eraelule, mis hõlmab era- ja perekonnaelu, kodu ja kirjavahetuse, tõlgendada võimalikult laialt.³⁷ Kuna EIÕK-s ei sisaldu eraldi isikuandmete kaitse õigust, hõlmab EIÕK artikli 8 lai kaitseala ka õigust isikuandmete kaitsele³⁸, mis tähendab, et EL õigusaktide ja kohtupraktika kohaselt on põhimõtteks see, et isikuandmete kaitse õigus kuulub eraelu kaitse valdkonda. Riigikohtu praktika kohaselt kehtivad ka Eestis sellised õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis.³⁹

Isikuandmete töötlemise puhul on põhiseaduspärasuse olulisusele viidanud ka Andmekaitse Inspeksioon oma vastuses 2007. aastal Riigikontrolli auditile „Avalike teenuste kvaliteeti infoühiskonnas“, kus Riigikontroll leidis, et eraldi taotluste tegemine ei ole põhjendatud haldusprotseduur, kui see õiguse tekkimiseks seonduv fakt rahvastikuregistris kajastub.⁴⁰ Riigikontroll leidis, et isik peaks taotluse esitama vaid juhul, kui ta soovib mõnest soodustusest loobuda. Nimetatud auditile Andmekaitse Inspeksioon vastas: „avaliku teenuse pakkumisel tuleb arvestada isikute informatsioonilise enesemääramisõigusega, samuti õigusega eraelu puutumatusele ja informatsioonivabadusega“.⁴¹ Sama mõtet toetab ka Eesti infoühiskonna arengukava 2020, mille järgi tuleb tagada inimeste põhivabaduste ja -õiguste kaitse, isikuandmete ja identiteedi kaitse. Inimene on oma andmete omanik ning tal peab olema võimalus jälgida oma isikuandmete kasutamist.⁴² See on põhimõte, millest tuleb Eestis lähtuda infoühiskonna arendamisel.

³⁷ Tupay, P. K, lk 232 viitega J. Kokott, C. Sobotta. The Distinction between Privacy and Data Protection in the Jurisprudence of the CJEU and the ECtHR. – International Data Privacy Law 2013 (3) 4, lk 223.

³⁸ Tupay, P. K, lk 232.

³⁹ RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94; RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 14.

⁴⁰ Näiteks kui rahvastikuregistris kajastub lapse sünni fakt ja vanemate elukohad, oleks võimalik soodustus määrata taotlust nõudmata. Alates 01.09.2019 ongi võimalik perehüvitiste seaduse kohaselt sünnitoetust saada ilma taotluseta.

⁴¹ Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas. Kas inimeste jooksumine ametiasutuste vahel ja tarbetute paberite nõudmine on lõpetatud? Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 1. november 2007. Lk-d 47-48.

⁴² Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Eesti infoühiskonna arengukava 2020, lk 17. – Arvutivõrgus: https://www.mkm.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti_infoühiskonna_arengukava.pdf (20.04.2020).

Infoühiskonna ja tehnoloogia rakendamisel ja edasi arendamisel luuakse lisandväärtusi ja tõhustatakse avaliku sektori tööd, kuid samal ajal on vaja tegeleda õiguslike probleemidega, mis tänapäevase tehnoloogia arenguga oleksid võimelised samas tempos kaasas käima. Selleks, et tehnoloogia areng ei liiguks kiiremini kui õiguslik raamistik selle ümber, tuleb järgida põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid, et riigivõimu teostatakse vaid kooskõlas põhiseaduse ja teiste seadustega (põhiseadus § 3 lõige 1 lause 1). Kitsaskohtadega tuleb tegeleda enne, kui probleemid tekivad, seega uute infotehnoloogiliste kasutuselevõtt sõltub eelkõige sellest, kas on olemas asjakohane õiguslik raamistik, sest uute lahenduste kasutuselevõtuga kaasneb terve hulk võimalikke riske, nagu otsustusprotsesside läbipaistmatus, andmete väärkasutus või inimeste privaatsuse rikkumine. Õiguslik raamistik peab tagama inimestele usaldusväärsuse ja selguse, et inimestel ei tekiks tunnet, et nende andmetega ei käida ümber korrektselt. Kuna tehnoloogiast saab inimeste elus iga päevaga aina suuremat rolli mängiv osa, siis võib tekkida tunne, et aina arenev tehnoloogia ning rohke andmetöötlus tekitab võimaluse igäihte jälgida sedasi, et jälgitavad seda ise ei teagi – nagu *Benthami panopticon*⁴³. Infoühiskond kujul, millega me praeguseks harjunud oleme, ei oleks mõeldav ilma X-teea. Riigi infosüsteemide andmevahetuskiht X-tee on tehniline ja organisatsiooniline keskkond, mis võimaldab korraldada turvalist Interneti-põhist andmevahetust riigi infosüsteemide vahel. X-tee võimaldab asutustel ja inimestel turvaliselt andmeid vahetada, samuti korraldada isikute juurde pääsu riigi andmekogudes säilitatavatele ja töödeldavatele andmetele.⁴⁴ X-tee võimaldab omakorda tagada *once-only* põhimõtte (edaspidi *andmete ühekordse küsimise põhimõte*) täitmist, mille järgi lähtutakse andmekogusse andmete kogumisel sellest, et kui andmed on olemas, siis neid enam uuesti ei küsita.⁴⁵ Esmapilgul võib väita, et riiklik infosüsteem, mis võimaldab X-tee ja dokumendivahetuse kaudu asutustevahelist infosüsteemi, lubab andmete ühekordse küsimise põhimõttel kasutada kõiki isikuandmed, mis on erinevatesse andmebaasidesse kogutud (luues näitlikult justkui ühe suure andmebaasi), on nagu vangivalvur *panopticon*'ises, kes omab täielikku ülevaadet ja võimu isikuandmete, st ka isikute, üle. See on aga selgelt vastuolus põhiseaduse §-ga 10, mille järgi inimväärikuse kohaselt ei tohi muuta

⁴³ Inglise filosoof Jeremy Benthamilt pärineb ümmargune ringikujuline vangla, mida nimetatakse *panopticon*'iks. J. Bentham leidis, et hea ülevaate saamiseks on sobilik ringikujuline vangla, mille idee seisnes selles, et valvuril oli võimalik jälgida kõiki kinnipeetavaid ilma, et kinnipeetavad näeksid valvurit. J. Bentham uskus, et selline vangla ning järelevalve lahendus täidab mitut funktsiooni: karistab ning samaaegselt reformib kinnipeetavat. Teadmine, et ollakse alati kellegi pilgu all, muudab kinnipeetavad ebakindlaks ning hirm rikkumiste eest karistatud saada tõstab ka nende poolt tehtava töö tulemuslikkust. – Uulimaa-Margus, U. Vanglate ajaloo ja arhitektuuri kujunemisest. Sisekaitseakadeemia 2008. Lk-d 11-12. - Arvutivõrgus: https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/365/Uulimaa_OK.pdf?sequence=1&isAllowed=y (16.04.2020).

⁴⁴ Tupay, P. K; Mikiver, lk 164.

⁴⁵ Avaliku teabe seadus, § 43¹ lõige 3.

isikut riigivõimu objektiks.⁴⁶ Inimväärikuse rikkumine oleks, kui selline riiklik infosüsteem, mis võimaldab X- tee kaudu andmete riskasutust ning annab avalikule võimule ülevaate erinevatest isikuandmetest, annab võimaluse luua inimestest isiksuseprofiile, ilma et isikuid sellest teavitataks. Sellises olukorras oleksid inimesed ise tegelikult kaitsetud⁴⁷. Seetõttu võib riivata ka inimväärikust sellisel viisil proaktiivsete toetuste määramisel isikuandmete töötlemine. Ühekordse andmete edastamisega riigile ei saa eeldada, et kui info on juba kord Pandora laekast välja lastud, siis võib riik edaspidi teha andmetega, mida tahab.⁴⁸ Selleks aga, et hinnata, kas *panopticon*'i väide ka tõele võib vastata, tuleb kaaluda, kas põhiseaduses olevad põhivabadused tagavad proaktiivsete toetuste määramisel üksikisiku eraelu kaitse ning informatsioonilise enesemääramise õiguse. Kui see on nii, siis milline on sellise kaitse olemus ja ulatus.

Seega, olenemata soovist teha head, näiteks anda abi abivajatele või teha isikute elu proaktiivsete toetustega lihtsamaks, tuleb igal juhul isikuandmete töötlemisel austada ka inimeste perekonna- ja eraelu puutumatust. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et kuigi EIÕK artikli 8⁴⁹ eesmärk on kaitsta isikuid avaliku võimu omavolilise sekkumise eest, ei tähenda see üksnes riigi kohustust hoiduda sellisest rikkumisest: niisuguse eelkõige negatiivse kohustuse kõrval võivad selles loomupäraselt sisalduda positiivsed kohustused era- või perekonnaelu tegelikuks austamiseks.⁵⁰ Seega on võimalik privaatsuse vormid jaotada kahte gruppi – passiivne privaatsus ja aktiivne privaatsus. Ühel juhul ei pea isik enda eraelu kaitseks ise midagi tegema, vaid teised on kohustatud hoiduma sekkumisest. Teisel juhul on igaühel õigus ise otsustada, kui palju eraelust avaldatakse. Proaktiivsete toetuste puhul ei pea isik ise midagi tegema ning toetuse määramiseks töödeldakse isikuandmeid, mis on riigil või kohalikul omavalitsusel olemas. Selline jaotus näitab selgelt, et isikuandmete töötlemine on igal juhul perekonna- ja eraelu puutumatuse riive, sest põhiseaduse § 26 esimese lause kaitseala võib riivata iga sellega kaitstud õigusliku positsiooni ebasoodne mõjutamine riigi poolt⁵¹, ning isikuandmete kaitse regulatsiooniga peab olema tagatud ka eraelu kaitse. Oluline on silmas

⁴⁶ Ernits, M. PSK § 10/6.

⁴⁷ Ernits, M. PSK § 10/10.

⁴⁸ Pilving, I. Õigus isikuandmete kaitsele. *Juridica* VIII/2005, lk 533.

⁴⁹ Kuna EIÕK-s ei sisaldu eraldi isikuandmete kaitse õigust, hõlmab EIÕK artikli 8 lai kaitseala ka õigust isikuandmete kaitsele. Ka laialt tõlgendades on põhiseaduse § 26 esemeline kaitseala kitsam EIÕK art 8 lg-s 1 sätestatust, kuna mõned era- ja perekonnaelu tahud, mis kuuluvad EIÕK art 8 kaitsealasse, on põhiseaduses kaitstud spetsiifiliste põhiõigustega. – Jaanimägi, K; Oja, L. PSK § 26/14.

⁵⁰ Jaanimägi, K; Oja, L. PSK § 26/19.

⁵¹ Jaanimägi, K; Oja, L. PSK § 26/19.

pidada, et iseseisva põhiõiguste riivena on käsitatav iga isikuandmetega tehtav toiming ning iga põhiõiguse riive vajab põhiseaduslikku õigustamist.⁵²

Seega kohtupraktikale ning põhiseaduse kommentaaridele tuginedes on selge, et isikuandmete töötlemisega esineb põhiseaduse § 26 kaitseala riive. Eelnimetatud põhiõigus on tõrjepõhuõigus, st isik ei pea vabaduse teostamist õigustama, vaid õigustada tuleb nende piirangut. Põhiõiguse piir on põhiõiguse õigustatud riive. Riive võib olla kas õigusvastane, st ei ole õigustatud või õiguspärane, st on õigustatud. Kui riive osutub õiguspäraseks, siis see osa ei kuulu enam põhiõigustesse, sest väljub põhiõiguste piirist.⁵³ Põhiseaduse § 26 teises lauses on seega sätestatud kvalifitseeritud seadusereservatsioon, mis lubab eraelu riivata üksnes seadusega või seaduse alusel ja põhiseaduse § 26 teises lauses kindlaks määratud põhjustel. Üldjuhul peaks kvalifitseeritud seadusereservatsiooni puhul piirangu põhjuste loetelu olema ammendav.⁵⁴

Isikuandmete kaitse küsimused seoses põhiõiguste riivetega on olnud ka õiguskantsleri tegevuses pidevalt aktuaalseks teemaks. Õiguskantsler pidi juba aastal 2005 juhtima tähelepanu isikuandmete töötlemisele riigi andmekogudes, st töötlemiste kooskõlale seadustele ja põhiseadusele.⁵⁵ Siiani, ka aastal 2019 peab õiguskantsler meelde tuletama, et isikuandmete piiramatu ning järelevalveta kogumine ja säilitamine läheb vastuollu mitme põhiseaduses sätestatud põhimõttega, sealhulgas kohustusega tagada inimeste eraelu ja perekonna kaitse põhiseaduse § 26 järgi⁵⁶. See tähendab, et digitehnoloogia arengud loovad võimaluse lihtsamalt suuremas mahus andmeid töödelda ning sellega kaasneb terve hulk võimalikke konflikte põhiõigustega, mille kaitsealasse kuulub isikuandmete kaitse. Mis tähendab, et teema on jätkuvalt aktuaalne ning ka probleemne.

Eeltoodule tuginedes saab põhiõiguste seose sotsiaalvaldkonnas isikuandmete töötlemisega kokku võtta järgmiselt:

- 1) isikuandmete töötlemine on käsitatav põhiõigusena, mis kuulub põhiseaduse § 26 kaitsealasse;

⁵² Maruste, R. PSK § 19/10; Pilving, I, lk 533.

⁵³ Ernits, M. PSK IIpt/23,33,60.

⁵⁴ Jaanimägi, K; Oja, L. PSK § 26/27.

⁵⁵ Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk-d 87-88.

⁵⁶ Õiguskantsleri tegevuse aastaülevaade 2019. – Arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2019/eraelu-kaitse> (20.04.2020).

- 2) isikuandmete kaitse sotsiaalvaldkonnas kuulub põhiseaduse §-s 26 sätestatud eraelu puutumatuse alla;
- 3) isikuandmete töötlemise kaudu riivatakse enamasti isiku õigust eraelu puutumatusele, mis on igapähele tagatud põhiseadusest tulenev õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele.

2. Eestis rakendatavad proaktiivsed toetused

2.1. Riigi tasandil rakendatavad proaktiivsed toetused

2.1.1. Peretoetused

2019. aastal sai Sotsiaalkindlustusamet valmis esimese sotsiaalvaldkonda kuuluva proaktiivse toetuse, kus lapsevanemad saavad kasutada taotlustevaba perehüvitiste teenust. Lähtutakse andmete ühekordse küsimise põhimõttest – kui riigil on vajalik informatsioon olemas, ei pea seda inimeselt enam üle küsima. Veel enam, proaktiivsus tähendabki seda, et kui näiteks perre sünnib laps, siis rahvastikuregistri sissekanne aktiveerib kõik seaduses sätestatud toetused, ilma et inimene peaks selleks taotluse esitama.⁵⁷

Üldreeglina tuleb haldusmenetluse seaduse § 14 lõike 1 ja perehüvitiste seaduse⁵⁸ (edaspidi *PHS*) § 6 lõike 1 kohaselt perehüvitiste taotlemiseks esitada taotlus Sotsiaalkindlustusametile ning perehüvitiste saamiseks tuleb taotlusele lisada andmed⁵⁹, mis on vajalikud konkreetse toetuse liigi saamiseks. Erandi sätestab aga PHS § 6 lõige 1, mille kohaselt peretoetuste⁶⁰ (edaspidi *proaktiivsed peretoetused*) saamiseks taotlust esitama ei pea, st haldusmenetlus algatatakse haldusmenetluse seaduse § 35 lõike 1 punkti 3 kohaselt haldusorgani initsiatiivil menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamise.⁶¹

Proaktiivsete peretoetuste puhul piisab sellest, kui Sotsiaalkindlustusamet tuvastab PHS §-s 5 sätestatud korras, kas isikud vastavad lapsetoetuse, lasterikka pere toetuse või kolmikute või enamaarvuliste mitmike toetuse saamise tingimustele, ja tuvastamine on seotud teise või järgmise lapsega, määratakse nimetatud toetused toiminguga senisele peretoetuse saajale, kui: 1) eelmise lapse eest makstakse käesoleva seaduse alusel peretoetusi; 2) eelmise lapse vanemad

⁵⁷ Sotsiaalkindlustusamet. Sotsiaalkindlustusamet avas esimese proaktiivse avaliku teenuse. 14.10.2019. – Arvutivõrgus: <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/uudised/sotsiaalkindlustusamet-avas-esimese-proaktiivse-avaliku-teenuse> (20.04.2020).

⁵⁸ Perehüvitiste seadus. – RT I, 31.10.2019, 7.

⁵⁹ Perehüvitiste taotluse andmete loetelu on sätestatud sotsiaalkaitseministri 11.11.2016 määruses nr 59 “Perehüvitiste taotluse andmete loetelu”.

– RT I, 14.08.2019, 4.

⁶⁰ Ilma taotluseta on võimalik saada järgmisi peretoetusi: sünnitoetus, lapsetoetus, vanemahüvitis, pksikvanema lapse toetus, lapsehooldustasu. Vt Sotsiaalkindlustusamet. Perehüvitiste taotlejale. Perehüvitiste liigid. – Arvutivõrgus: <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/lapsed-ja-pere/perehuvitiste-liigid> (21.04.2020).

⁶¹ Esimeseks toiminguks saab lugeda isikandmete töötlemist.

on samad isikud (PHS § 28 lõige 6). Sotsiaalkindlustusamet kontrollib sotsiaalkaitse infosüsteemi kantud andmete alusel isikute vastavust peretoetuste saamise tingimustele ja teavitab isikuid hüvitise õiguse tekkimisest. Sotsiaalkaitse infosüsteem on sotsiaalseadustiku üldosa seaduse alusel asutatud riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, mida peetakse seadustest tulenevate Sotsiaalkindlustusameti avalike ülesannete täitmise eesmärgil.⁶²

Peale peretoetuste tingimusele vastavuse kontrolli, edastab Sotsiaalkindlustusamet toetuse õiguse tekkimise kohta teate isikute e-posti aadressidele või sotsiaalseadustiku üldosa seaduse § 27 lõike 1 punktides 2 ja 3 nimetatud viisil, mis sisaldab pakkumust teha valikud, milliseid toetusliike hakkab saama üks ja milliseid teine vanem (PHS § 5 lõige 1). Pakkumusele tuleb kinnitus anda kuue kuu jooksul.⁶³ Seega toetuste saamiseks piisab sellest, kui laps on rahvastikuregistris registreeritud. Registreerimise info jõuab järgmisel päeval automaatselt Sotsiaalkindlustusametisse ning informatsiooni põhjal tehakse kindaks, milliseid toetusliike on perel õigus saada ja selle järgi saadetakse Eesti riigi infoportaali iseteenindusse mõlemale vanemale perehüvitiste pakkumus.⁶⁴ Seega proaktiivsete peretoetuste saamiseks piisab vaid kinnituse andmisest.

Peretoetuste õiguse tingimuste vastavust kontrollitakse PHS § 5 lõike 2 järgi järgmiste andmete alusel: 1) isiku üldandmed – isikukood, perekonna- ja eesnimi, elukohta ja kontaktandmed, andmed perekonnaseisu, surma, surnuks tunnistamise, teadmata kadumise või tagaotsimise või eestkoste seadmise või sotsiaalhoolekande seaduse tähenduses hoolduspere vanemaks olemise kohta, andmed isikuhooldusõiguse äravõtmise kohta, andmed elamisloa või -õiguse ja kodakondsuse kohta; 2) andmed aja- või asendusteenistuse perioodi kohta.

2.1.2. Erivajadusega lapse vanema erakorraline toetus

Eesti Vabariigi Valitsus kuulutas seoses COVID-19 haiguse levikuga 12. märtsil 2020 välja eriolukorra ja otsustas sulgeda kõik Eesti haridusasutused, suunates lapsed distantsõppele. Lasteaiad ja lapsehoidud jäeti avatuks, ent kõigil lastevanematel, kellel see on vähegi võimalik, soovitatakse jätta lapsed koju. Haridusasutuste sulgemine tähendab aga oluliselt suuremat

⁶² Sotsiaalkaitse infosüsteemi põhimäärus, § 1 lõiked 1 ja 2. – RT I, 02.07.2019, 6.

⁶³ Sotsiaalkindlustusamet. Perehüvitiste taotlejale. Perehüvitiste taotlemine. – Arvutivõrgus: <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/lapsed-ja-pere/perehuvitiste-taotlejale#Pere%C3%BCvitiste%20taotlemine> (21.04.2020).

⁶⁴ *Ibidem*.

koormust erivajadusega laste vanematele, kelle lapse erivajadus eeldab täiendavat järelevalvet ja tuge nii õppimisel kui isikuhooldustoimingutel, mistõttu peavad vanemad ajutiselt töölt ära tulema ning millest tulenevalt väheneb ka nende sissetulek.⁶⁵ Seetõttu loodi Vabariigi Valitsuse 9. aprilli 2020 määrusega nr 26 „Erivajadusega lapse vanema toetuse saamise ja maksmise tingimused ning toetuse arvutamise alused“ erivajadusega last kasvatava vanema toetus, mille eesmärk on tagada asendussissetulek vanemale, kes peab tulenevalt Vabariigi Valitsuse 12. märtsil 2020 välja kuulutatud eriolukorrast erivajadusega lapse kasvatamise tõttu olema ajutiselt töölt eemal.⁶⁶

Eelnimetatud määrus kehtestati sotsiaalhoolekande seaduse⁶⁷ § 140² lõike 1 alusel, mille kohaselt võib Vabariigi Valitsus eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal eriolukorrast, erakorralisest seisukorrast või sõjaseisukorrast tulenevate toimetulekuraskuste leevendamiseks ja ennetamiseks kehtestada määrusega täiendavaid rahalise toetamise meetmeid.

Toetuse määramine ja maksmine käib sarnastel tingimustel nagu peretoetuste puhul⁶⁸. Määruse § 5 lõike 1 kohaselt kontrollib Sotsiaalkindlustusamet Eesti hariduse infosüsteemi, haigekassa andmekogusse, töötuskindlustuse andmekogusse, töötajate ja tööturuteenuste riiklikku registrisse, vangiregistrisse, kaitseväekohustuslaste registrisse, kohtute infosüsteemi, tervise infosüsteemi, sotsiaalkaitse infosüsteemi ja töötamise registrisse kantud ning Politsei- ja Piirivalveameti edastatud andmete alusel isikute vastavust eelnimetud määruse §-des 2 ja 3 nimetatud tingimustele ja teavitab erivajadusega lapse vanemat toetuse õiguse tekkimisest. Seega Sotsiaalkindlustusamet koondab andmed laste kohta, kelle vanematel on õigus erivajadusega lapse toetusele. Samuti on Sotsiaalkindlustusametil võimekus teostada eelkontroll ka muude toetuse saamise eelduseks olevate tingimuste kohta. Eesmärk on, et Sotsiaalkindlustusamet teostab ise vastavad päringud ning teavitab proaktiivselt lapsevanemaid toetuse saamise võimalusest edastades toetuse õiguse tekkimise kohta teate erivajadusega lapse vanema e-posti aadressile või sotsiaalseadustiku üldosa seaduse § 27 lõike 1 punktides 2 ja 5

⁶⁵ Vabariigi Valitsuse määruse „Erivajadusega lapse vanema toetuse saamise ja maksmise tingimused ning toetuse arvutamise alused“ eelnõu seletuskiri. Toimiku nr 20-0396, lk 1. – Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/25acafa6-c87f-49eb-81d0-4ae21881f165?activity=2#WN3KNQqW> (21.04.2020).

⁶⁶ Vabariigi Valitsuse 9. aprilli 2020 määrusega nr 26 „Erivajadusega lapse vanema toetuse saamise ja maksmise tingimused ning toetuse arvutamise alused“, § 1 lõiked 1 ja 2. – RT I, 10.04.2020, 5.

⁶⁷ Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 09.04.2020, 20.

⁶⁸ Vt punkti 2.1.1.

nimetatud viisil.⁶⁹ Toetuse saamiseks peab vanem esitama Sotsiaalkindlustusametile kinnituse, et ta on toetuse maksmise tingimustest teadlik ja vastab tingimustele (määrus § 5 lõige 3).

Erivajadusega lapse vanema erakorralise toetuse õiguse tingimustele vastavust kontrollitakse järgmiste andmete alusel: 1) vanema üldandmed – isikukood, perekonna- ja eesnimi, elukoha ja kontaktandmed, andmed perekonnaseisu, eestkoste seadmise või hoolduspere vanemaks olemise kohta, andmed isikuhooldusõiguse äravõtmise või piiramise kohta ja andmed elamisloa või -õiguse kohta; 2) andmed aja- või asendusteenistuse, kinnipidamisasutuses viibimise või tagaotsitavaks või teadmata kadunuks tunnistamise kohta; 3) andmed lapse puude, haridusliku erivajaduse, eri- ja tõhustatud toe ning eelnimetatud määruse lisades nimetatud seisundite ja diagnooside kohta; 4) andmed vanema töötamise, eriolukorra tõttu kehtestatud rahalise toetamise meetme rakendamise, asendussissetuleku ja ajutise töövõimetuse hüvitise saamise kohta; 5) andmed lapse viibimise kohta kinnises lasteasutuses või kinnipidamisasutuses. Seega toetuse määramiseks pakkumuse tegemiseks töödeldakse ka eriliiki isikuandmeid IKÜM artikkel 9 lõike 1 järgi, sest töödeldakse terviseandmeid. Terviseandmed on füüsilise isiku füüsilise ja vaimse tervisega seotud isikuandmed, sealhulgas temale tervishoiuteenuste osutamist käsitlevad andmed, mis annavad teavet tema tervisliku seisundi kohta (IKÜM artikkel 4 punkt 15). Terviseandmete hulka kuuluvad eelnevalt loetletud andmete hulgast kindlasti andmed lapse puude kohta.

2.2. Kohaliku omavalitsuse tasandil rakendatavad proaktiivsed toetused

2.2.1. Noore abivajaduse hindamine

Sotsiaalhoolekande seadus (edaspidi *SHS*) § 15 lõige 1 sätestab, et linn või vald selgitab välja abi taotleva inimese abivajaduse ja sellele vastava abi. Seega on üldreeglina abivajaduse hindamise aluseks isiku enda pöördumine, sest isik peab abi saamiseks esitama taotluse.

Noorte tööhõive teema on olnud aga viimastel aastatel aktuaalne ning problemaatiline⁷⁰, mistõttu 2018. aastal muudeti sotsiaalhoolekande seadust selliselt, et anti kohalikule

⁶⁹ Vabariigi Valitsuse määruse „Erivajadusega lapse vanema toetuse saamise ja maksmise tingimused ning toetuse arvutamise alused“ eelnõu seletuskiri.

⁷⁰ Sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. 558 SE. Seletuskiri, lk 1. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c68de891-10e0-49dd-8221-135ad0cd5399> (23.02.2020); Eesti Statistika. Aasta alguses hõivenäitajad paranesid. 15. mai 2017. – Arvutivõrgus: <https://www.stat.ee/pressiteade-2017-055>.

omavalitsusele võimalus pakkuda ennetavat tuge sotsiaalselt kõige haavatavamasse gruppi kuuluvatele (NEET)⁷¹ noortele, kes olemasolevate teenusteni ise ei jõua.⁷² SHS § 15¹ annab linnale ja vallale erandina võimaluse selgitada noorte abivajadus välja omaalgatuslikult haldusmenetluse seaduse § 35 lõike 1 punkti 3 kohaselt. Tegemist on seega proaktiivse toetusega, mis võimaldab linnal või vallal enda initsiatiivil SHS-es ette nähtud juhtudel tuvastada noore individuaalne abivajadus ning pakkuda sellest lähtudes kindlat teenust. Seega nähakse ette kohalikele omavalitsuste üksustele õigus omal algatusel välja selgitada noorte võimalik abivajadus ning töödelda kohaliku omavalitsuse piirkonnas elavate 16–26-aastaste isikute andmeid, et pakkuda neile võimalust saada edaspidi tuge tagasi haridusse ja tööturule pöördumisel.⁷³

SHS sätestab abivajava noore tuvastamise kriteeriumid, töödeldavate andmete koosseisu ja andmetöötlust puudutavad nõuded. Samuti on kehtestatud õigus kohaliku omavalitsuse abist ja kontaktidest keelduda (SHS § 15¹ lõige 8). Seega on noore abivajaduse hindamiseks, kui proaktiivse toetuste määramiseks loodud kohalikule omavalitsusele õiguslik alus – SHS § 15¹.⁷⁴ SHS § 15¹ lõikes 2 nimetatud isiku abivajaduse võib tema rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne kohaliku omavalitsuse üksus välja selgitada omal algatusel. Abi võib vajada 16–26-aastane isik, kes vastab kõigile järgmistele tingimustele: 1) ei õpi; 2) ei tööta; 3) ei ole töötuna arvel; 4) ei ole tuvastatud puuduvat töövõimet või üle 80-protsendilist töövõime kaotust; 5) ei saa töötamise toetamise teenust; 6) ei tegele ettevõtlusega; 7) ei saa hüvitist alla pooleteiseaastase lapse kasvatamise eest; 8) ei kanna vangistust või eelvangistust; 9) ei viibi asendus- või kaitseväeteenistuses.

2.2.2. Sünnitoetuse teine osa

Paide linn ja Türi vald on kehtestanud sotsiaalhoolekandeline abi andmise kordades (osalise) proaktiivse toetuse – sünnitoetuse teine osa. Sünnitoetus on Türi valla ja Paide linna eelarvest lapse kasvatamisega kaasnevate kulutuste katmiseks makstav ühekordne toetus. SHS § 14 lõike

⁷¹ NEET-noor – mitteõppiv ja mittetöötav noor (nimetus tuleb ingliskeelsest väljendist *youth neither in employment nor in education or training*). NEET noored on laiem ja üldisem grupp kui käesoleva seletuskirja potentsiaalselt abivajavad noored, nt loetakse NEET noorte hulka ka alla pooleteiseaastase lapse kasvatamise tõttu töö- ja koolis mittekaivad noored, kes aga käesoleva seletuskirja mõttes potentsiaalselt abivajavate noorte hulka ei kuulu. – Vt Sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. 558 SE. Seletuskiri, lk 1.

⁷² Sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. 558 SE. Seletuskiri, lk 1.

⁷³ *Ibidem*, lk 2.

⁷⁴ Õiguskantsleri 31.01.2020 kiri nr 6-1/191698/2000516 “Puuetega inimeste terviseandmete massiline edastamine”.

2 kohaselt on nimetatud toetus kohaliku omavalitsuse üksuse täiendav sotsiaaltoetus, mida rahastatakse kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest kohaliku omavalitsuse üksuse kehtestatud tingimustel ja korras.

Türi Vallavolikogu 22. veebruari 2018 määruse nr 12 „Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord“⁷⁵ on kehtestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkti 5 ja § 22 lõike 2, sotsiaalseadustiku üldosa seaduse § 15 punkti 2 ja sotsiaalhoolekande seaduse § 14, § 16 lõike 1, § 89 ja § 133 lõike 6 alusel. Eelnimetatud korras on sätestatud proaktiivse teenuse mõiste: „Proaktiivne teenus määruse mõistes on sotsiaalhoolekandeline otsene avalik teenus, mida ametiasutus osutab oma initsiatiivil, isikute eeldataval tahtel ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmete alusel. Proaktiivset teenust osutatakse automaatselt või isiku nõusolekul.“. Türi valla sotsiaalhoolekandeline abi andmise korra järgi tuleb hüvitise saamiseks esitada taotlus, v.a juhul, kui hüvitist saab anda proaktiivselt. Hüvitis antakse 1) ametiasutuse ametniku haldusakti alusel; 2) haldusakti asemel antud halduslepingu alusel; 3) toiminguga, millega isik saab proaktiivselt soodustuse või millega rahuldatakse isiku taotlus hüvitise saamiseks. Nimetatud korrast leiab vaid ühe proaktiivse toetuse, milleks ongi sünnitoetuse teine osa (määrus § 12 lõige 1).

Türi vallas makstakse sünnitoetust kahes osas ning sünnitoetuse saamiseks tuleb ametiasutusele üldjuhul esitada eelnimetatud määruse §-s 10 sätestatud alustel ja korras taotlus. Sünnitoetuse teise osa maksmiseks ei pea taotlust esitama, kui ametiasutusel on võimalik hüvitist anda proaktiivselt (määrus § 83 lõige 4).

Paide Linnavolikogu 21. detsembri 2017 määrus nr 42 „Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord“⁷⁶ on kehtestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkti 5 ja sotsiaalhoolekande seaduse § 14 lõigete 1 ja 2 alusel. Paide Linnavolikogu kehtestatud kord otseselt proaktiivsete toetuste kohta midagi sätestanud ei ole, kuid korra § 12 lõike 3 kohaselt makstakse ka Paide linnas sünnitoetuse teine osa välja ilma isiku esitatava taotluseta. Nimelt toetuse teine osa määratakse juhul, kui laps ja vähemalt üks vanem on rahvastikuregistri andmetel elanud katkematult Paide linnas alates lapse sünnist kuni lapse ühe aasta ja kuue kuu vanuseks saamiseni. Toetuse teise osa saamise õigus on vanemal, kelle lapse eest on määratud

⁷⁵ Türi Vallavolikogu 22. veebruari 2018 määruse nr 12 „Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord“ – RT IV, 05.07.2019, 66.

⁷⁶ Paide Linnavolikogu 21. detsembri 2017 määrus nr 42 „Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord“. – RT IV, 28.12.2019, 15.

sünnitoetuse esimene osa. Ametiasutus kontrollib toetuse teise osa saamise eeldusi rahvastikuregistrist ning määrusele vastavuse korral kantakse toetuse teine osa esimese osa taotluses märgitud arvelduskontole (määrus § 12 lõige 3).

2.2.3. Järelhooldusteenus

Kui seadusest tulenevalt on võimalik sotsiaalhoolekandelist abi korraldada ning hüvitist anda taotlust esitamata ning on tagatud sotsiaalhoolekandelise abi osutamiseks vajalike andmete õiguslik kogumine, osutatakse sotsiaalhoolekandelist abi proaktiivselt⁷⁷, st Märjamaa Vallavolikogu on oma 15. mai 2018 määruses nr 26 „Sotsiaalhoolekandelise abi andmise kord“ ette näinud proaktiivse toetusena järelhooldusteenuse osutamise. Eelnimetatud määruses on sätestanud, et proaktiivse abi osutamiseks peab esinema seadusest tulenev õiguslik alus.

Eelnimetatud korra järgi võib järelhooldusteenust ametiasutus asjaoludest teadasaamisel korraldada isikule proaktiivselt (määrus § 81 lõige 3). Järelhooldusteenus on kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatav sotsiaalteenus, mille eesmärk on asendushoolduselt ja eestkostelt lahkuva isiku iseseisva toimetuleku ja õpingute jätkamise toetamine. Järelhooldusteenust osutatakse lähtuvalt juhtumiplaanist, mille alusel kohaliku omavalitsuse üksus tagab isikule eluaseme, vajaduspõhised tugiteenused ja toetused ning isiklike kulude katmise keskmiselt 240 euro ulatuses ühes kuus ja vähemalt 2880 euro ulatuses ühes aastas. Seega on järelhooldusteenuse puhul tegemist teenuste komplektiga, mida tuleb isiku individuaalsetest vajadustest lähtuvalt juhtumiplaani alusel planeerida ja rakendada, et tagada tema iseseisev toimetulek ning õpingute jätkamise toetamine. Järelhooldusteenust rahastatakse teenust saava isiku rahvastikuregistrisse kantud elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest ning järelhooldusel oleva isiku sissetulekutest (§ 47¹⁷ lõige 1).

2.2.4. Eaka toetus

Tartu Vallavolikogu 24. mai 2018 määrus 23 „Täiendavate sotsiaaltoetuste maksmise kord“⁷⁸ sätestab Tartu linna eelarvest ja riigieelarvest Tartu linna eelarvesse eraldatud sihtotstarbelistest toimetulekutoetuse vahenditest Tartu Linnavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiuosakonna kaudu

⁷⁷ Märjamaa Vallavolikogu 15. mai 2018 määrus nr 26 „Sotsiaalhoolekandelise abi andmise kord“, § 4 lõige 3. – RT IV, 26.03.2019, 10.

⁷⁸ Tartu Vallavolikogu 24.05.2018 määrus 23 „Täiendavate sotsiaaltoetuste maksmise kord“. – RT IV, 29.05.2018, 42.

ühekordsete ja perioodiliste sotsiaaltoetuste taotlemise, määramise ja maksmise tingimused ning korra (määrus § 1), st selle korra alusel antavad toetused on SHS § 14 kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritavad toetused. Korras sätestatud üldpõhimõtete kohaselt ei hinnata eaka toetuse määramisel isiku abivajadust ning õigustatud isik ei pea toetuse saamiseks esitama taotlust (määrus § 2 lõige 5). Tartu Vallavolikogu on sätestanud elnimetatud korras eaka toetuse, mis on saja-aastasele ja vanemale isikule sünnipäevaks makstav toetus. Toetuse määrab spetsialist rahvastikuregistrist kontrollitud andmete alusel taotluseta isiku sünnipäevaks (määrus § 18 lg 3). Tartu Vallavolikogu määrus on kehtestatud sotsiaalhoolekande seaduse § 14 lõike 2 ja § 156 lõike 3 alusel.

Lisaks järelhooldusteenusele on Märjamaa Vallavolikogu 15. mai 2018 määruses nr 26 „Sotsiaalhoolekandelise abi andmise kord“ ette näinud proaktiivse toetusena eaka sünnipäevatoetuse. Eaka sünnipäevatoetust makstakse Eesti rahvastikuregistri andmetel Märjamaa vallas elavale 80-aastasele, 85-aastasele, 90-aastasele, 95-aastasele, 100-aastasele ja üle 100-aastasele eakale tema sünnipäeva puhul proaktiivselt (määrus § 99). Eakate sünnipäevatoetus on Märjamaa valla eelarvest eakatele sünnipäeva puhul makstav mitteperioodiline toetus (§ 98 lõige 1). Märjamaa Vallavolikogu määrus on kehtestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkti 5 ja § 22 lõike 2, sotsiaalseadustiku üldosa seaduse § 15 punkti 2 ja sotsiaalhoolekande seaduse § 14 lõike 1, § 16 lõike 1, § 89 ning § 133 lõike 6 alusel.

Seega nii Tartu Vallavolikogu kui ka Märjamaa Vallavolikogu toetused eakale on proaktiivsed, sest isik ise ei pea toetuse saamiseks taotlust esitama. Piisab vaid vanuse saabumisest ning kohaliku omavalitsuse üksus fakti kontrollimisega määrab toetuse.

2.3. Rakendatavate toetuste õiguslik regulatsioon

Magistritöö punktides 2.1 ja 2.2 nimetatud proaktiivsete toetuste määrajatele kohaldub üldseadusena haldusmenetluse seadus (edaspidi *HMS*), sest tegemist on haldusorganitega, kes oma ülesannete täitmisel – proaktiivsete toetuste määramisel – annavad haldusakte või teevad toiminguid. Seega kohaldub proaktiivsete toetuste määramise menetlusele HMS. Üldreeglina tuleb HMS § 14 lõike 1 kohaselt hüvitiste taotlemiseks esitada taotlus haldusorganile. Haldusmenetlus on võimalik algatada ka haldusmenetluse seaduse § 35 lõike 1 punkti 3 kohaselt haldusorgani initsiatiivil menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamise. Haldusmenetluse tüüpilise käigu puhul on haldusmenetluse seaduse käsiraamatu

kohaselt peetud taotluse esitamine tavaliselt siis, kui isik soovib riigilt saada mingit hüve või soodustust ning asutuse initsiatiiv on reeglits seal, kus menetluse eesmärgiks on isikute suhtes koormavate otsuste tegemine.⁷⁹ Menetluse algatamisel on haldusmenetluse kontekstis suur tähendus. Esiteks toob see kaasa isikutele menetlusosalise staatuse tekkimise ning sellest tulenevad menetlusõigused ja -kohustused, nt õiguse nõuda selgitusi, õiguse esitada oma arvamus ja vastuväited jne.⁸⁰ Seega haldusmenetluse seaduse mõistes on soodustava haldusakti andmine haldusorgani enda initsiatiivil pigem erandlik olukord.

Haldusmenetluse tähenduses saab proaktiivset toetuse määramist käsitleda haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlusena.⁸¹ Peretoetuste puhul näiteks lapse sünni registreerimise järgselt algatab Sotsiaalkindlustusamet haldusorganina HMS § 35 lõike 1 punkti 3 alusel haldusmenetlust lapse vanemate suhtes eesmärgiga määrata neile hüvitist.⁸² Haldusorgani initsiatiivil algatatava menetluse puhul on sätestatud üksnes, et menetlusosaline peab menetluse algatamisest teada saama, kas haldusorgani poolt menetlusosalise teavitamisega sellest või menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamisega. Muid eeldusi haldusorgani enda initsiatiivil algatatud menetlusel ei ole. Kokkuvõttes haldusmenetluse seaduse kohaselt eeldavad taotluse esitamist menetlused, kus menetluse läbiviimine on eelkõige isiku huvides. Haldusorgani enda initsiatiivil algatatavad menetlused on reeglina avalikes huvides.⁸³

Peale HMS-i kohaldub proaktiivsete toetuse määrajatele ka sotsiaalseadustiku üldosa seadus⁸⁴ (edaspidi *SÜS*). *SÜS* reguleerib sotsiaalkaitse korraldust ja sotsiaalkaitse tagamist avaliku võimu poolt. *SÜS* sätestab sotsiaalkaitse põhimõtted ja korralduse, sotsiaalkaitseks ettenähtud hüvitiste andmise korralduslikud alused, isiku õigused, kohustused ja vastutuse sotsiaalkaitse kohaldamisel, sotsiaalkaitse menetlused, sotsiaalkaitse rahastamise korralduse ning sotsiaalkaitse infosüsteemi pidamise alused. Hüvitised ning nende andmise tingimused ja kord sätestatakse seaduses (*SÜS* § 1). *SÜS* eesmärk on luua õiguslikud alused, et kaitsta inimest ja perekonda, ennetades, kõrvaldades või vähendades sotsiaalseid riske terviklikult eelkõige

⁷⁹ Aedmaa, A; Lopman, E; Parrest, N; Pilving, I; Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004. Lk 27.

⁸⁰ *Ibidem*, lk 125.

⁸¹ Vabariigi Valitsuse määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ eelnõu seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://eelnou.valitsus.ee/main/mount/docList/e0e969c6-4e9f-4d95-952f-69a447623a2b?activity=3#IPkVBdZa> (27.04.2020).

⁸² Vt punkt 2.1.1.

⁸³ Aedmaa, A jt, lk 126.

⁸⁴ Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. – RT I, 13.03.2019, 157.

töötuse, haiguse, emaduse, töövõimetuse, vanaduse, toitja kaotuse, laste kasvatamise, kuriteoohvriks langemise, sotsiaalse erivajaduse ja toimetulekuraskuste korral (SÜS § 2 lõige 3). Isiku vajadusele, arusaamisele ja huvile vastava hüvitise andmise otsustamiseks abistatakse teda avalduse esitamisel või toimingute tegemisel, kui ilma abistamata jääksid tema õigused teadmatusel või muul põhjusel teostamata (SÜS § 7).

Õigus hüvitisele tekib seaduses sätestatud hüvitise andmise faktiliseks aluseks oleva sündmuse toimumisest, asjaolu saabumisest või muu tingimuse täitmisest arvates. Seaduses sätestatud juhul tekib õigus hüvitisele taotluse esitamisest või seaduses sätestatud ooteaja möödumisest arvates. Hüvitise saamiseks esitab isik hüvitise andjale taotluse, kui seadus ei sätesta hüvitise andmist taotlust esitamata (SÜS § 16 lõiked 1 ja 2, § 24 lõige 1).

Subjektiivne õigus hüvitisele – nii rahalisele kui mitterahalise hüvitisele – tekib seaduses sätestatud hüvitise kohaldamise aluseks oleva tingimuse täitmisest, mis võib seisneda sündmuse toimumises, asjaolu saabumises või muus tingimuses (nt õigus sünnitoetusele tekib alates lapse sünnist). Nii on see ennekõike rahaliste hüvitiste puhul. Õiguse realiseerimiseks on siiski reeglina vajalik taotluse esitamisega menetlus algatada. Sel juhul on taotlusel üksnes formaalõiguslik tähendus ning hüvitist hakatakse arvestama alates õiguse tekkimisest (seaduses sätestatud muude tingimuste täitmisest), haldusaktiga kinnitatakse õiguse olemasolu formaalselt.⁸⁵

Seadusandja võib ette näha hüvitisele õiguse tekkimise taotluse esitamisega või seaduses sätestatud ooteaja möödumisel, nagu see kehtivas õiguses valdavalt on. Tavapärane on olukord, kus õigus tekibki alles alates isiku avalik-õigusliku tahteavalduse tegemisest ehk taotluse esitamisest või taotluse esitamisega seotud hilisemast ajahetkest. Taotlusel on materiaalõiguslik tähendus, see on õiguse tekkimise ajahetke kindlaks määramisel kohustuslik tingimus. Sellisel taotlusel on topelfunktsioon – nii õigustloov kui ka menetluse algatamise funktsioon. Kui seadusandja on näinud hüvitise realiseeritavuse tingimusena ette taotluse esitamise (nagu see kehtivas õiguses valdavalt on), on see üldjuhul seotud õigustlõpetava mõjuga menetlustähtaegadega.

⁸⁵ Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. 93 SE. Seletuskiri, lk 39. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/elnoud/elnou/53b62cd5-d4a1-40b4-b23e-d3bf2d0fa7fa> (24.04.2020); RKHKo 16.11.2009, 3-3-1-53-09.

Isikul on õigus kirjaliku avalduse alusel loobuda õigusest hüvitisele (SÜS § 17 lõige 1). Hüvitise saamise õigusest loobumist võib mõista laias või kitsas tähenduses. Kitsas tähenduses loobumine tähendab kohustatud subjektile tehtud selget avalik-õiguslikku tahteavaldust. Loobumine laiemas tähenduses hõlmab lisaks ka juhud, kui isik on küll teadlik oma õigusest, kuid jätab oma õiguse kasutamata – st ei esita hüvitise saamiseks taotlust või jätab tegemata ka eelnevad toimingud, mis on vajalikud õigustatud isiku staatuse saamiseks. SÜS sättes käsitletakse loobumist kitsamas tähenduses. Hüvitise õigusest loobumise sätted ei leia tõenäoliselt kunagi massilist kasutamist, kuid tulenevalt igapäevase õigusest otsustada temale kuuluvate õiguste üle, peaks hüvitisest loobumine olema SÜS-is siiski sätestatud. Praktikas võidakse soovida loobuda nt sünnitushüvitisest ja asuda tööle seoses lapse surmaga. Loobumine võib tulevikus ennekõike tähtsust omada juhul, kui hüvitiste maksmine muutub võimalikuks automaatselt, taotlust esitamata.⁸⁶ Loobumise tahteavaldus peab olema esitatud kirjalikus vormis. Vorminõue on õigustatud, arvestades loobumise tagajärgede olulisust ning võimalikku vajadust isiku tahteavaldust hiljem tõendada.⁸⁷

Riigi ja kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenused on peamiselt reguleeritud sotsiaalhoolekande seaduses. SHS-es nimetatud teenuste osutamine on valdavalt seotud isiku enda tahteavaldusega mingi toetuse saamiseks. Siiski ei ole ka välistatud isiku taotluseta sotsiaalteenuste osutamine. Nimetatud teenuste raames toimub abivajaja isiku isikuandmete ning olenevalt olukorrast ka eriliigiliste isikuandmete (eelkõige terviseandmete) töötlemine.

Lisaks eelnevatele seadustele reguleerib kohaliku omavalitsuse üksuste tegevust kohaliku omavalitsuse korralduse seadus⁸⁸ (edaspidi *KOKS*). Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Volikogu ainupädevusse kuulub toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine (*KOKS* § 22 lõige 1 punkt 5). Toetuste andmise ja teenuste osutamise kord kehtestatakse õigustloova aktiga ehk määrusega, sest see antakse piiritlemata arvu juhtudeks.⁸⁹

⁸⁶ Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. 93 SE. Seletuskiri, lk 47.

⁸⁷ *Ibidem*, lk 48.

⁸⁸ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 05.02.2019, 9.

⁸⁹ Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Kirjastus Juura: 2014. Lk 20.

3. Proaktiivsete toetuste määramisel isikuandmete töötlemise lubatavus

3.1. Isikuandmete töötlemise õiguslik alus proaktiivsete toetuste korral

3.1.1. Proaktiivsed toetused kui avaliku ülesande täitmine

25. maist 2018 hakkas isikuandmete kaitse õigust reguleerima Euroopa Liidu otsekohalduv isikuandmete kaitse üldmäärus, mistõttu tunnistati 15. jaanuarist 2019 kehtetuks seni Eestis isikuandmete kaitse õiguse küsimusi reguleerinud üldseadusena isikuandmete kaitse seadus⁹⁰. Kuigi isikuandmete kaitse üldmääruse puhul on tegemist EL-i otsekohalduva õigusaktiga, on teatud küsimustes jäetud Eestile kui liikmesriigile kaalutlusõigus riigisisesele täpsustada, kehtestada ja säilitada üldmääruses sätestatud isikuandmete töötlemisega seotud küsimusi.⁹¹ Siiski tuleneb isikuandmete kaitse üldmäärusest, et Eesti riik ja kohaliku omavalitsuse üksused saaksid sotsiaalvaldkonnas isikuandmeid töödelda, peab esinema vähemalt üks IKÜM artikkel 6 lõikes 1 nimetatud õiguslikest alustest. Alljärgnevalt analüüsin võimalikke õiguslikke aluseid, mis võiksid kohaldamisele tulla proaktiivsete toetuste määramisel sotsiaalvaldkonnas.

Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 1 punkt e sätestab, et isikuandmete töötlemine on seaduslik, kui see on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks. Avaliku ülesande täitmine on riigis ja kohalikus omavalitsuses kõige kasutatavam isikuandmete töötlemise õiguslik alus. See tähendab, et avalik-õiguslikud asutused täidavad siseriiklike õigusaktidega neile pandud avalikke ülesandeid, sh määravad toetusi, osutavad sotsiaalhoolekande teenuseid jne. Seega tuleb välja selgitada, kas eeltoodule tuginedes on automaatselt isiku eeldataval tahtel makstavate proaktiivsete toetuste õiguslikuks aluseks IKÜM artikkel 6 lõige 1 punkt e.

Magistritöö peatükis 2 analüüsitud proaktiivseid toetusi määravad Sotsiaalkindlustusamet (edaspidi SKA) ja kohaliku omavalitsuse üksus. SKA on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mis täidab õigusaktidest tulenevaid ülesandeid oma tegevusvaldkonnas ning teeb riiklikku järelevalvet ja kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses. Oma ülesannete täitmisel esindab SKA riiki. SKA ülesandeks on muuhulgas riiklike

⁹⁰ Isikuandmete kaitse seadus. – RT I 2007, 24, 127.

⁹¹ Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu. 679 SE. Seletuskiri, lk 1. – Arvutivõrgus: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/reform/iks_lisa_2_kooskolastustabel_.pdf (22.04.2020).

pensionide, toetuste ja hüvitiste määramine ja maksmine ning riiklike sotsiaalteenuste korraldamine.⁹² Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi (KOKS § 2 lõige 1). Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita (KOKS § 6 lõige 1).

Avalikud ülesanded on olemuslikult käsitletavad kui avalike huvide poolt determineeritud, objektiivselt eksisteerivad ülesanded, mis on seadusandja poolt sellistena tunnetatud ja seadustes sätestatud kui riigi ülesanded või antud täitmiseks ühiskonna erinevatele institutsioonidele või viimaste poolt vabatahtlikult täitmisele võetud.⁹³ Avaliku ülesande suhtes eksiteerib kogukonna kõrgendatud huvi, seega nende täitmisest on avalikkus valdavalt huvitatud.⁹⁴ Eeltoodule tuginedes ei ole minu hinnangul kaheldav asjaolu, et SKA ja kohaliku omavalitsuse üksused on avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning töötlevad andmeid avalike ülesannete täitmiseks ning avalike ülesannete täitmise alused on kehtestatud Eesti Vabariigi õigusega.

Samuti on sätestatud toetuste määramiseks seadustes ja määrustes isikuandmete töötlemise eesmärk: 1) makstakse perehüvitisi eesmärgiga toetada lastega peresid ja laste kasvatamist, et tagada lastega perede heaolu⁹⁵; 2) lapse kasvatamisega kaasnevate kulutuste katmine⁹⁶ jne⁹⁷. Seega on sätestatud magistritöö peatükis 2 nimetatud toetuste määramisel andmete töötlemise eesmärk õigusaktides, mille alusel toetuste määramine on kehtestatud, ning töötlemine on vajalik SKA ja kohaliku omavalitsuse üksuse avalike ülesannete täitmiseks, st toetuste ja hüvitiste määramiseks ja maksmiseks. Eesmärgi seaduse tasandil äramääramine on tihedalt seotud andmetöötluse kui põhiõiguse riive ulatuse määratlemisega. Kui seaduse tasandil on

⁹² Sotsiaalkaitseministri 30.01.2019 määrus nr 2 „Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus“, §-d 1 ja 6. – RT I, 01.02.2019, 18.

⁹³ M. Liiv. Avaliku halduse kandja ja eraõigusliku isiku vahel sõlmitavate halduslepingute ja tsiviilõiguslike lepingute eristamine. Tallinn 2013. Lk 8; K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. Juridica 2000/8, lk 499.

⁹⁴ Olle, V. Lk 220.

⁹⁵ PHS §-d 2, 3 lõige 1 ja 5.

⁹⁶ Türi Vallavolikogu 22.02.2018 määruse nr 12 „Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord“, § 81 lõige 1.

⁹⁷ Vt punkt 2.1 ja 2.2.

selge, mis on isikuandmete töötlemise eesmärk, on selle põhjal võimalik hinnata, kas kõiki tegelikult kogutavaid andmeid on nende eesmärkide saavutamiseks vaja. Kindlasti ei ole seadusandjal seaduse tasandil võimalik alati määrata täpset andmekoosseisu. See on sageli juba väga tehnilise iseloomuga ülesanne, mida on kõige pädevam tegema andmeid tegelikult kasutav asutus. Lisaks võivad sellised üksikasjad muutuda ning igakordne seadusemuudatus oleks ebamõistlikult koormav. Seega tuleb otsida lahendusi, et proaktiivsete toetuste määramise õiguslikke aluseid ei sätestataks liialt järgalt, kuid need seaks täitevvõimu tegevusele siiski selgelt hoomatavad piirid. Nii saab soovitada võimalike laiemate andmekategooriate määratlemist seaduse tasandil (juhul kui see on võimalik), et oleks arusaadav, milliste aspektide kohta vaadeldavast nähtusest või olukorrast andmeid kogutakse.⁹⁸

IKÜM artikkel 6 lõike 1 punkt e on proaktiivsete toetuste määramisel õiguslikuks aluseks sobiv, kui selliste toetuste määramine on ette nähtud riigisisiseses õiguses ning on avaliku ülesande täitmiseks vajalik.

IKÜM artikkel 6 lõikes 3 on sätestatud täiendavad tingimused, millele liikmesriigi õigus peab vastama, et see moodustaks õigusliku aluse vastavalt IKÜM artikli 6 lõike 1 punktile e. IKÜM artikli 6 lõike 3 kohaselt punktis e osutatud isikuandmete töötlemise alus kehtestatakse: 1) liidu õigusega või; 2) vastutava töötleja suhtes kohaldatava liikmesriigi õigusega. Isikuandmete töötlemise eesmärk määratakse kindlaks selles õiguslikus aluses või see on lõike 1 punktis e osutatud isikuandmete töötlemise osas vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks. Liikmesriigi õigus peab vastama avaliku huvi eesmärgile ning olema proportsionaalne taotletava õiguspärase eesmärgiga.⁹⁹

Lisaks on oluline märkida, et erivajadusega lapse vanema erakorralise toetuse määramisel töödeldakse IKÜM artikkel 9 lõike 1 kohaselt terviseandmeid, mis tähendab, et üldreegli kohaselt on nimetatud andmete töötlemine keelatud.¹⁰⁰ Töötlemise keeldu ei kohaldata, kui esineb vähemalt üks IKÜM artikli 9 lõikes 2 sätestatud asjaolu. Töötlemise keeldu ei kohaldata, kui töötlemine on vajalik sotsiaalhoolekande võimaldamiseks või sotsiaalhoolekandesüsteemi ja -teenuste korraldamiseks, tuginedes liidu või liikmesriigi õigusele või tervishoiutöötajaga sõlmitud lepingule ja eeldusel, et IKÜM artikkel 9 lõikes 3 osutatud tingimused on täidetud ja

⁹⁸ Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 91.

⁹⁹ IKÜM artikkel 6 lõige 3.

¹⁰⁰ *Ibidem*, artikkel 9 lõige 1.

kaitsemeetmed kehtestatud.¹⁰¹ IKÜM artikkel 9 lõige 3 sätestab, et eriliiki isikuandmeid võib töödelda eelnevalt nimetatud eesmärkidel, kui neid andmeid töötleb töötaja, kellel on liidu või liikmesriigi õiguse või pädevate riiklike asutuste kehtestatud eeskirjade alusel ametisaladuse hoidmise kohustus, või kui neid andmeid töödeldakse sellise isiku vastutusel või kui neid andmeid töötleb mõni teine isik, kellel on liidu või liikmesriigi õiguse või pädevate riiklike asutuste kehtestatud eeskirjade alusel samuti saladuse hoidmise kohustus.

Seega isikuandmete kaitse üldmääruse kohaselt peab olema avalik ülesanne, mille jaoks proaktiivseid toetusi määratakse, kehtestatud liikmesriigi õiguses. Kuna proaktiivsete toetuste määramise puhul on tegemist isikuandmete töötlemisega, mis riivavad isikute põhiõigusi, siis kehtestatud liikmesriigi õigus peab olema kooskõlas ka põhiseadusega. Põhiõiguste riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseaduspärane.¹⁰² Eelnevalt oma magistritöös olen tuvastanud¹⁰³, et proaktiivsete toetuste määramisel isikuandmete töötlemine sotsiaalvaldkonnas puudutab niisuguste isikuandmete töötlemist, mis tähendab eraellu sekkumist põhiseaduse § 26 lõike 1 mõttes. Õigus isikuandmete kaitsele on üks aspekt õigusest eraelu puutumatusele ja seega kaitstud ka EIÕK artikliga 8. Selleks, et niisugune sekkumine ei rikuks põhiseaduse § 26 lõiget 1, peab olema riive nii formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane, st see peab olema seaduses ette nähtud, taotlema õiguspärast eesmärki ja selle eesmärgi saavutamine peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik.¹⁰⁴ Seega on teiseks tingimus, et eraelu puutumatuse õigusesse sekkumine peab toimuma õiguspärasel eesmärgil ning vastama avaliku huvi eesmärgile. Proaktiivsete toetuste puhul on võimalikeks avaliku huvi eesmärkideks: 1) halduskoormuse vähendamine; 2) sujuvam infovahetus; 3) tarbimise mugavus, lihtsus jne. Seda eelnevat kinnitavad mitmed arengudokumendid ning poliitilised lepped¹⁰⁵. Minu hinnangul ei ole seega küsimus asjaolus, et proaktiivsed toetused on avaliku huvi eesmärgile vastavad, sest nagu K. Kaljulaidki on öelnud: „Kui jutt on raha maksmisest, siis on kõik sellega vast nõus.“¹⁰⁶. Sellest saab järeldada, et kui isiku suhtes antakse soodustav haldusakt ilma temapoolse tegevuseta, siis enamus ühiskonnast on sellega päri. Lisaks näitavad tehtud küsitlused, et

¹⁰¹ *Ibidem*, artikkel 9 lõiked 2 ja 3.

¹⁰² Ernits, M. PSK IIpt/35.

¹⁰³ Vt punkt 1.

¹⁰⁴ IKÜM artikkel 6 lõige 4.

¹⁰⁵ Vt viiteid 151–533.

¹⁰⁶ Kaljulaid, K: mind paneb muretsema see, mis on silmapiiri taga.

inimesed peavad positiivseks seda, kui andmete esitamine on kiire ja mugav, taotlused on eeltäidetud ning bürokraatiat on vähendatud.¹⁰⁷

Kolmandaks peab õigusesse sekkumine kujutama endast meedet, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja taotletava eesmärgiga proportsionaalne. Üldjuhul on riive põhiseadusega kooskõlas siis, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane.¹⁰⁸ Eeltoodule tuginedes on vajalik välja selgitada, kas põhiõiguste riive proaktiivsete toetuste määramisel on põhiseaduspärane.

3.1.2. Proaktiivsete toetuste põhiseaduspärasus

3.1.2.1. Volitusnormi olemasolu

Proaktiivne teenus (käesolevas magistritöös nimetatud kui *toetus*) on otsene avalik teenus, mida asutus osutab oma initsiatiivil, isikute eeldataval tahtel ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmete alusel. Proaktiivne toetus osutatakse automaatselt või isiku nõusolekul.¹⁰⁹ Proaktiivsete toetuste määramisel tehakse erinevatest riiklikest registritest isikute kohta päringuid, et välja selgitada, kes võivad vajada abi ning kes vastab proaktiivse toetuse saamise tingimustele. Eelnevas analüüsis¹¹⁰ leidsin, et proaktiivsete toetuste määramisel isikuandmete töötlemine on igal juhul perekonna- ja eraelu puutumatuse riive ning iga põhiõiguse riive vajab põhiseaduslikku õigustamist. Riive vastab põhiseadusele formaalselt, kui põhiõiguste adressaadi akt anti välja kõiki üldisi pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides.¹¹¹

Eesti Vabariigis kuulub seadusandlik võim Riigikogule, st Riigikogu võtab vastu seadusi (põhiseadus § 59, § 65 punkt 1). Seadusi võetakse vastu kooskõlas põhiseadusega (põhiseadus § 102). Seadus on Riigikogu tahte väljendusvorm, mille kaudu ta seob nii täidesaatva kui ka kohtuvõimu tegevuse.¹¹² Täidesaatev riigivõim kuulub Vabariigi Valitsusele (põhiseadus § 86).

¹⁰⁷ Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2014. TNS Emor. – Arvutivõrgus: https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalikud_e-teenused_2014_lopparuanne_tns_emor_korrigeeritud05022015.pdf (26.04.2020).

¹⁰⁸ Ernits, M. PSK IIpt/35.

¹⁰⁹ Vabariigi Valitsuse 25.05.2017 määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“, § 2 lõige 3.

¹¹⁰ Vt punkt 1.

¹¹¹ Ernits, M. PSK IIpt/53.

¹¹² Möttus, A; Jäätma, J; Koitmäe, A; Madise, L; Pöld, J; Runthal, T; Tupay P. K. PSK § 59/3.

Vabariigi Valitsus korraldab seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmist ning annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi (põhiseadus § 87 punktid 3 ja 6). Põhiseaduse § 3 kohaselt seega, teostatakse täidesaatvat riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Mis tähendab, et täidesaatva riigivõimu tegevus on piiratud õiguslike raamidega ning ei saa olla õigusvaba.¹¹³ Seega on põhiseaduses kehtestatud seadusereservatsiooni põhimõte, mis tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja. Põhiseaduses ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärgiks on tagada põhiseaduse kandvate printsiipide (õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse.¹¹⁴

Seega seadus peab olema põhiseadusega, määrus seaduse ja põhiseadusega kooskõlas.¹¹⁵ Formaalse põhiseaduspärasuse puhul peab seaduse tasandil olema täitevvõimule selline tegevust ette nähtud, sest iga iga täitevvõimu riive peab olema lõppastmes taandatav seaduses sisalduvale volitusnormile.¹¹⁶ Paratamatult riivab põhikohustuste ellu rakendamine isiku suhtes mõnda põhiõigust ja kujutab endast seetõttu riigivõimu teostamist, st ei saa jätta põhikohustuse konkretiseerimist täitevvõimu hooleks, vaid see peab kuuluma seadusandja pädevusse.¹¹⁷ Teisisõnu, täitevvõim tohib teha ainult seda, milleks on teda konkreetselt seadusega volitatud. Eeltoodu tähendab ka, et Vabariigi Valitsus ei saa omaalgatuslikult täita lünki ega reguleerida valdkondi, mis on tegelikult seadusloome objektiks.¹¹⁸

Kõik eelöeldu kehtib ka isikuandmete töötlemise kohta proaktiivsete toetuste määramisel. Kui isikuandmete töötlemisega satuvad ohtu isikute põhiõigused, siis saab seda teha vaid seadusandja ette antud raamides. Kui aga seadust lugedes ei selgu, mis eesmärkidel ning millises ulatuses riik isikuandmeid kogub, siis ei ole see põhiseaduse nõuetega kooskõlas.¹¹⁹ Seadusandja peab eesmärgina seaduse tasandil välja tooma need sisulised vajadused, milleks isikuandmeid töödeldakse, ning need on alati seotud andmete töötlejale seadusega pandud

¹¹³ Põld, J; Jäätma. J. PSK § 89/1.2.

¹¹⁴ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21.

¹¹⁵ Narits, R jt. PSK § 3/39.

¹¹⁶ Ernits, M. PSK IIpt/47.

¹¹⁷ Ernits, M. PSK IIpt/19.

¹¹⁸ Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 89.

¹¹⁹ *Ibidem*.

kohustustega.¹²⁰ Lisaks sellele, et isikuandmete töötlemise eesmärkide ning ulatuse defineerimine seadusandja poolt on nõutav meie riigivõimu toimimiseks põhiseaduse nõuete kohaselt, on volitusnormide täpsustamisel ka distsiplineeriv mõju. Nimelt motiveerib see riigivõimu hoolikalt läbi kaaluma andmete kogumise põhjuseid. Kas seatud eesmärki ei saa saavutada ilma isikuandmeteta? Kui andmete kogumine osutub vajalikuks, siis milliste argumentidega täpselt on see põhjendatud? Seejärel saab selgeks ka see, kas iga konkreetse andmekategooria töötlemine on õigustatud. Nii väheneb oht kuritarvitusteks ning isikuandmete töötlemine muutub oluliselt läbipaistvamaks ka andmesubjektide jaoks.¹²¹

Riigikohus on oma varasemas praktikas korduvalt rõhutanud põhimõtet, et põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest ja §-st 11 tulenevalt tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult seadusjärgulise õigusaktiga.¹²² Riigikohus on leidnud, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.¹²³

Proaktiivseid peretoetusi määratakse PHS alusel, mis tähendab, et nimetatud toetuste määramise proaktiivselt on otsustanud Riigikogu. Sellest tulenevalt ei ole proaktiivsete peretoetuste puhul probleeme volitusnormi puudulikkusega.

Erivajadusega lapse vanema erakorraline toetus on proaktiivne toetus, mis loodi Eestis välja kuulutatud eriolukorra tõttu. Toetuse määramise aluseks on Vabariigi Valitsuse määrus, mis on kehtestatud SHS § 140² lõige 1 alusel. Norm, mille alusel toetus loodi, sätestab järmist: „Vabariigi Valitsus võib eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal eriolukorrast, erakorralisest seisukorrast või sõjaseisukorrast tulenevate toimetulekuraskuste leevendamiseks ja ennetamiseks kehtestada määrusega täiendavaid rahalise toetamise meetmeid.“. Kui isikuandmete töötlemisega satuvad ohtu isikute põhiõigused, siis saab seda teha vaid seadusandja ette antud raamides.¹²⁴ Konkreetse normiga on andnud seadusandja

¹²⁰ *Ibidem*, lk 91.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01; RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94 ja III-4/A-2/94; RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02; RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06.

¹²³ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06.

¹²⁴ Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 89.

Vabariigi Valitsusele õiguse kehtestada määrusega täiendavaid rahalise toetamise meetmeid. Määruse kohaselt toetuse määramiseks töödeldakse 11-sse andmekogusse kuuluvaid andmeid proaktiivselt. Kas seadusandja nägi SHS §-i 140² kehtestades ette, et annab Vabariigi Valitsusele õiguse ulatuslikule andmetöötlusele, mis riivab isikute põhiõigusi? Määruse võib kehtestada HMS § 90 lõike 1 järgi seaduses sisalduva volitusnormi alusel, kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Volituse sisu, eesmärk ja piirid ei pea olema sätestatud ühes normis.¹²⁵ Kõnealusel juhul on määrus kehtestatud vaid ühe seaduse alusel. Seega tuleb volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgi sisustamisel arvestada vaid konkreetse õigusliku alusega – SHS § 140². Nimetatud norm ei anna minu hinnangul õigust kehtestatud toetust määrata proaktiivselt. Samuti ei toeta selliselt normi mõtte sisustamist seaduse eelnõu seletuskiri¹²⁶, vaid ainsana viitab proaktiivsele maksmise võimalusele Sotsiaalministeeriumi ettepanek eelnõule, kus leitakse, et kui Vabariigi Valitsus kehtestab SHS § 140² ette nähtud määruse teatud sihtgrupi toimetulekuraskuste ennetamiseks ja leevendamiseks, täpsustatakse määruks ka taotlemise korda. Tavaolukorras esitab inimene ise pädevale asutusele või isikule taotluse, näidates ära abivajaduse ja tingimustele vastavuse, misjärel saab vastav asutus (näiteks Sotsiaalkindlustusamet) otsustada haldusaktiga toetuse maksmise üle. Samas ei ole välistatud ka rahaline toetamine haldusorgani initsiatiivil (määruks kindlaks määratud piirides) toiminguga, tehes toetuse määramise toimingu isikule teatavaks.¹²⁷ On selge, et kiireloomulise menetluse tingis COVID-19 pandeemia, mille puhul on teatud haavatavad sihtrühmad sattunud väga kiiresti suurtesse toimetulekuraskustesse, mis tähendab, et selle proaktiivsete toetuste määramisel on positiivne ja vajalik eesmärk – aidata abivajajaid ilma liigse bürokraatiata nii, et abi jõuaks kõigile, kes seda vajavad. Lisaks on mõistlik, et SHS § 140² norm on kehtestatud piisavalt laialt, et eriolukorras oleks võimalus kiireloomulistel juhtudel abi viia nendeni, kes seda vajavad. Küll aga SHS § 140² ei sisalda volitusnormi proaktiivsete toetuste määramiseks, st minu hinnangul ei ole Vabariigi Valitsuse määrus, millega kehtestati erivajadusega lapse vanema erakorraline toetuse määramine proaktiivselt tehes päringuid 11-st andmekogust, seadusest tuleneva volitusnormiga kooskõlas. Kuna nimetatud proaktiivse toetusega riivatakse selgelt põhiseadusest tulenevat eraelu puutumatust, siis minu hinnangul peaks sisalduma SHS § 140² volitusnormi ka ulatuses, mis lubaks isikuandmete töötlemist proaktiivselt. Konkreetse

¹²⁵ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, § 11 lg 4. – RT I, 29.12.2011, 228.

¹²⁶ Sotsiaalhoolekande seaduse, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ning tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seadus. 146 SE. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/11b0058e-5cd0-4d4c-a492-93de208e9789/Sotsiaalhoolekande%20seaduse,%20puuetega%20inimeste%20sotsiaaltoetuste%20seaduse%20ning%20tööturuteenuste%20ja%20toetuste%20seaduse%20muutmise%20seadus> (28.04.2020).

¹²⁷ Sotsiaalministeeriumi 27.03.2020 kiri nr 4.1-1/1081-1 “Sotsiaalministeeriumi ettepanek seoses eriolukorraga eelnõule 146 SE”.

normi olemusest ei ole võimalik sellist volituse eesmärki tuvastada – kui jaatada konkreetse sätte puhul proaktiivsete toetuste määramise volituse olemasolu, siis oleks võimalus kõiki toetusi, mida seadusandja on ette näinud, maksta ka proaktiivselt ilma, et seadusandja oleks seda ette näinud.

Järgnevalt analüüsin, kas kohalike omavalitsuste (edaspidi *KOV*) üksuste rakendatavad proaktiivsed toetused on kehtestatud volitusnormi alusel ning kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. *KOV* üksus kehtestab sotsiaalhoolekandeline abi andmise korra, mis peab sisaldama vähemalt sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldust ja rahastamist ning nende taotlemise tingimusi ja korda. Kohaliku omavalitsuse üksus võib korraldada sotsiaalteenuseid ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest *KOV* üksuse kehtestatud tingimustel ja korras (SHS § 14). Kohaliku omavalitsuse üksus selgitab välja abi saamiseks pöördunud isiku abivajaduse ja sellele vastava abi (SHS § 15). *KOV* põhitagatis sisaldub põhiseaduse § 154 lõikes 1, mille kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sellest sättest tuleneb *KOV* enesekorraldusõigus. Enesekorraldusõiguse põhisisuks on kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel.¹²⁸ Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorгани kompetentsi.¹²⁹ Ainuüksi asjaolust, et mingi küsimus tuleb põhiseaduse kohaselt kindlaks määrata seadusega, ei saa järeldada, kas sisult on tegemist kohaliku elu või riigielu küsimusega.¹³⁰ Kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas (HMS § 90 lõige 2). Õigus lahendada kõiki kohaliku elu küsimusi välistab kohaliku elu küsimuste ammendava loetelu seadustes, *KOV* üksusel peab olema õigus lahendada ka neid tunnustelt kohaliku elu küsimusi, mida seadused ei nimeta. Sellest järeldub, et *KOV* üksus saab kohaliku elu küsimuse lahendamiseks anda määruse ka juhul, kui puudub seadusest tulenev volitusnorm. Niisugune järeldus sisaldub ka HMS § 90 lõikes 2 ja seda kinnitab ka Riigikohus¹³¹: “Seega võib kohalik omavalitsus sellekohase volitusnormita otsustada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus. Kui kohalik omavalitsus ei võiks volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta otsustada ja korraldada kõiki

¹²⁸ RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, punkt 22; RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, punkt 29.

¹²⁹ RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, punkt 12; RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, punkt 29.

¹³⁰ RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, punkt 29.

¹³¹ RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98, II osa.

selliseid küsimusi. See tuleneb ka asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.”.¹³² Kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine tähendab, et kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvõimust ning seada esikohale kohalikud huvid. Riigi ja kohaliku huvi konflikti korral peab säilima volikogu liikme võimalus otsustada sõltumatult kohalikke küsimusi oma kogukonna huvides.¹³³ Seega tuleb hinnata, kas sotsiaalvaldkonnas proaktiivsete toetuste määramise tingimuste sätestamine on kohaliku elu küsimus, millele laieneb omavalitsusüksuse enesekorraldusõigus. Sotsiaalvaldkonna toetuste õiguslikke raame ei saa Eestis luua kohaliku omavalitsuse üksus iseseisvalt ja riigist sõltumatult, sest sotsiaalkaitseks ettenähtud hüvitiste andmise korralduslikud alused määratakse SÜS-is (SÜS § 1 lõige 1) ning SHS kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksus kehtestama sotsiaalhoolekandeline abi andmise korra, mis peab sisaldama sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldust ja rahastamist ning nende taotlemise tingimusi ja korda (SHS § 14 lõige 1). Kehtestatav kord on vajalik selleks, et aidata inimestele nähtavamaks muuta abi andmise regulatsiooni ja rõhutada kohaliku omavalitsuse üksuse abistamiskohustuse põhialuseid, mis lisaks SHS-ile kajastuvad osaliselt ka HMS-is, KOKS-is ja SÜS-is. Sotsiaalõiguse normistik on mahukas ja sotsiaaltöö kliendid on keskmisest vähem õigusteadlikud ning harvem valmis oma õiguste eest seisma. Abi menetlemise sätete täpsustamine ja koondamine ühte õigusakti teeb abisaajale oma õiguste kohta teabe saamise lihtsamaks. Samuti aitab ühtlustada kohalike omavalitsuste praktikat abi osutamisel.¹³⁴ Seega ei ole eelnimetatule tuginedes antud võimalust igale KOV üksusele õigust ise otsustada, milliste reeglite kohaselt toimub selles üksuses sotsiaalvaldkonna toetuste määramine. KOV üksused tegutsevad riigist alamal seisva tasandina ning sellele viitab ka nende PS § 154 kohaselt laienev seaduslikkuse põhimõte. See põhimõte tähendab, et kohaliku omavalitsuse üksus peab oma tegevuses järgima riigivõimu kehtestatud seadusi ega saa neid vastuolu tõttu põhiseadusega ise kohaldamata jätta.¹³⁵ Lisaks kehtib KOV-dele aga ka seaduslikkuse põhimõte, mis tähendab ka seda, et KOV üksused ise peavad nii kohaliku kui ka riigielu küsimusi lahendama vastavuses seadustega. Riigikohus on sedastanud, et avalikud teenused, mida KOV üksused peavad osutama, on seotud põhiõiguste ja vabadustega, mille tagamine on põhiseaduse § 14 järgi ka KOV kohustus. Näiteks isikute põhiõigusi, mida saab põhiseaduse järgi piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras, sh põhiseaduse § 26, tohib KOV üksus

¹³² Olle, V; Almann, A; Kolk, T; Liventaal, J; Madise, Ü. PSK § 154/1.1.

¹³³ RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, punktid 17 ja 18; RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, punkt 30.

¹³⁴ Sotsiaalhoolekande seadus. 98 SE. Seletuskiri, lk 17. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aef50e8c-3583-465d-941a-744e0631fee1/Sotsiaalhoolekande%20seadus> (27.04.2020).

¹³⁵ RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, punkt 33.

piirata üksnes seadusest tuleneva volitusnormi alusel. Seega kohaliku omavalitsuse üksused peavad tegutsema riigi loodud ühtsest raamistikust, mis on sätestatud SÜS-is ja SHS-es lähtuvalt. Seega, KOKS-i, SÜS-i ja SHS järgi selleks, et kohaliku omavalitsuse tasandil rakendada proaktiivset toetust, peaks kohalikul omavalitsusel olema selleks seadusest tulenev õiguslik alus¹³⁶. Praegusel hetkel on selge, et magistratöö punktis 2.2 analüüsitud toetustele ei ole seadusest tulenevalt loodud õiguslikku alust neid toetusi määrata ja maksta proaktiivselt.

Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017 määruse nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ volitusnormid on Vabariigi Valitsuse seaduse¹³⁷ § 27 lõige 3 ja arhiiviseaduse¹³⁸ § 6 lõige 2. Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lõike 3 kohaselt annab Vabariigi Valitsus määrusi valitsusasutuste ülesehituse, asjaajamise ja töö korraldamiseks, samuti teenistusliku järelevalve teostamiseks ning arhiiviseaduse § 6 lõike 2 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kehtestada määrusega avalikke ülesandeid täitvate asutuste ja isikute dokumendihalduse alused. Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lõike 3 puhul on tegemist sättega, mis kehtib samas sõnastuses alates 1. jaanuarist 1996. Sellel ajal ei olnud olemas isegi veel ID-kaarte¹³⁹, mis tähendab, et sellel hetkel ei olnud võimalik seadusandjal seda normi kehtestades selle üheks mõtteks pidada ka proaktiivsete toetuste määramist. Samuti on nimetatud volituse raamiks „valitsusasutuste asjaajamine“, st selle normi alusel saab kehtestada valitsusasutuste siseseid kordi. Igaljuhul on minu arvates selge, et kumbki õiguslik alus, mille alusel käsitletav määrus on antud, ei anna õigust reguleerima asuda sellises ulatuses isikuandmete töötlemist. Veel enam, hakata eeldama inimeste tahet nende isikuandmete töötlemisel. Lisaks Vabariigi Valitsuse määruse § 1 lõige 4 sätestab, et asutus suunab oma hallatavaid asutusi määrusi tervikuna täitma. Peale selle sama määruse 7 lõige 8 sätestab, et kui otsese avaliku teenuse osutamiseks vajalik teave on riigi infosüsteemi andmekogudes olemas, töötab asutus koostöös andmekogusid haldavate asutustega võimaluse korral välja proaktiivse teenuse. Valitsusasutuste hallatavatele asutustele ei ole teenuste korraldamise nõuded küll kohustuslikud, kuid Vabariigi Valitsus on leidnud, et ministeeriumi valitsemisala teenused peavad arenema tervikuna. Valitsusasutused saavad määruse rakendamist oma hallatavates asutustes toetada teavituse, koolituse ja ühiste projektide

¹³⁶ Samuti kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei anna õigust kohalikele omavalitsustele luua andmekogusid, sest ka kohaliku omavalitsuse üldakt, mis riivab põhiõigusi, vajab eraldi seadusel tuginevat volitust. Selleks ei piisa põhiseaduses või kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-s 6 sisalduvast üldisest volitusest. – Vt Andmekaitse Inspeksioon. Andmekogude juhend. 14.08.2013. – Arvutivõrgus: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/andmekogude_juhend.pdf (27.04.2020).

¹³⁷ Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 12.12.2018, 8.

¹³⁸ Arhiiviseadus. – RT I, 13.03.2019, 33.

¹³⁹ Esimene ID-kaart väljastati 2002. aastal. – Vt E-riigi Akadeemia. ID-kaart tähistab 15. sünnipäeva. 01.02.2017. – Arvutivõrgus: <https://ega.ee/et/uudised/id-kaart-tahistab-15-sunnipaeva/> (27.04.2020).

kaudu.¹⁴⁰ Seega on Vabariigi Valitsus loonud kõikidele valitsusasutustele n-ö kohustuse proaktiivsete toetuste välja töötamiseks, kui teave on riigi inosüsteemi andmekogudes olemas. Minu hinnangul on tegemist selge volitusnormi piiride ületamisega, sest määruse õiguslike aluste volitusnormide eesmärk on reguleerida asutusesisest töökorraldust. Lisaks on oluline märkida, et kõnealuse määrusega tunnistati kehtetuks Vabariigi Valitsuse 26.02.2001 määrus nr 80 „Asjaajamiskorra ühtsed alused“¹⁴¹, mis asendati kõnealuse määrusega, mille reguleerimisala ulatus on kordi suurem. Nimetatud laiemat reguleerimist ei õigusta ka arhiiviseaduse § 6 lõige 2, mis on olnud mõlema eelnimetatud määruse kehtestamise õiguslikuks aluseks. Seega leian, et sätted proaktiivsete toetuste kohta Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017 määruses nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ on selgelt formaalselt põhiseadusvastased. Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka põhiseaduse § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, ja põhiseaduse § 87 punktiga 6, mis sätestab muu hulgas, et Vabariigi Valitsus annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Neist normidest tuleneb, et määrust kehtestades (sh määrusega põhiõigusi piirates) ei või Vabariigi Valitsus minna vastuollu seadustes sätestatuga. Seda nõuet täpsustab määruste puhul ka HMS § 89.¹⁴² Ükski neist normidest ei anna Vabariigi Valitsusele volitust hakata määruse tasemel reguleerima inimeste tahte eeldamist või õigust anda asutustele automaatselt proaktiivseid toetusi osutada.

Selline viis luua proaktiivsete toetuste kasutamise võimalus on selgelt vastuolus ka läbipaistvuse põhimõttega, mille sätestab IKÜM artikkel 5 lõige 1 punkt a. Isikuandmete igasugune töötlemine peaks olema seaduslik ja õiglane. Füüsilisi isikuid puudutavate isikuandmete kogumine, kasutamine, lugemine või muu töötlemine ja nende andmete töötlemise ulatus praegu või tulevikus peaks olema nende jaoks läbipaistev. Läbipaistvuse põhimõte eeldab, et nende isikuandmete töötlemisega seotud teave on lihtsalt kättesaadavad, arusaadavad ning selgelt ja lihtsalt sõnastatud. Kõnealune põhimõte puudutab eelkõige andmesubjektide teavitamist vastutava töötleja identiteedist ning töötlemise eesmärgist ja täiendavast teabest, et tagada asjaomaste füüsiliste isikute suhtes õiglane ja läbipaistev

¹⁴⁰ Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Juhised määruse „Teenuste korraldamise ja teabehaldused alused“ rakendajatele. Versioon 1.1. 28.02.2019. Lk 3. – Arvutivõrgus: https://www.mkm.ee/sites/default/files/content-editors/lyhijuhised_tkta_rakendajatele_vers_1_1.pdf (27.04.2020).

¹⁴¹ Vabariigi Valitsuse 26.02.2001 määrus nr 80 „Asjaajamise ühtsed alused“. – RT I, 31.05.2017, 15.

¹⁴² RKPKo 18.12.2019, 5-19-41/9, p 18.

töötlemine ning nende õigus saada neid puudutavate isikuandmete töötlemise kohta kinnitust ja sõnumeid. Füüsilisi isikuid tuleks teavitada isikuandmete töötlemisega seotud ohtudest, normidest, kaitsemeetmetest ja õigustest ning sellest, kuidas nad saavad sellise andmete töötlemisega seoses oma õigusi kasutada. Eelkõige peaksid olema selged ja õiguspärased isikuandmete töötlemise konkreetsed eesmärgid, mis tuleks kindlaks määrata andmete kogumise ajal. Isikuandmeid tuleks töödelda vaid juhul, kui nende töötlemise eesmärki ei ole mõistlikult võimalik saavutada muude vahendite abil. Isikuandmeid tuleks töödelda viisil, mis tagab isikuandmete asjakohase turvalisuse ja konfidentsiaalsuse, sealhulgas isikuandmetele ning nende töötlemiseks kasutatavatele seadmetele loata juurdepääsu või nende loata kasutamise tõkestamise.¹⁴³ Selline töötlemine vähendab andmesubjekti enda kontrolli oma andmete käitlemise üle. Kuna info- ja kommunikatsioonitehnoloogiad võimaldavad isikuandmeid hõlpsalt ja suurtes kogustes koguda ja töödelda, kujutab seesugune tegevus ohtu üksikisiku eraelu puutumatusale: erinevaid andmeid kombineerides on võimalik luua võrdlemisi terviklik pilt isiku omadustest, harjumustest, suhetest, varalisest seisukorrast jms, ning seeläbi kaudselt inimest „jälgida“.¹⁴⁴ Sama „jälgimise“ võimaluse justkui Vabariigi Valitsuse määrus annab, sest inimestel ei ole teavet, millal ja kuidas nende andmeid kasutatakse, kui on loodud niivõrd üldine alus proaktiivsete toetuste määramiseks. See ei oleks selliselt aga inimväärikuse põhimõttega kooskõlas, sest inimestest tehakse üksnes objektid, kelle andmeid kogutakse, et tehniliste lahenduste tõttu halduskoormust vähendada. See tekitabki aga *panopticon*'i olukorra¹⁴⁵, kus vaikimisi registreeritakse ja analüüsitakse isikuandmeid, ilma, et isikud seda ise teaksid. Tegelikult tuleks enne, kui jõuame superandmebaasideni, kus oleks võimalik luua inimese tervikprofiil ühe klõpsuga, üheksa korda mõtleva. Igaühe vabadus, igaühe privaatsfäär ja riigivõimule seatud piirangud inimesi puudutava informatsiooni kasutamisel on vaba ühiskonna säilitamiseks ääretult olulised. Vaba ühiskonna üks oluline mõte on selles, et inimesed tunnevad end vabalt, julgevad arvamust avaldada, halvale vastu hakata ja uusi lähenemisi pakkuda.¹⁴⁶ Seega kokkuvõtlikult saab öelda, et ei ole täidetud ka tingimusi, mida eeldab läbipaistvuse põhimõte - üldsusele või andmesubjektile suunatud teave on kokkuvõtlik, lihtsalt kättesaadav ja arusaadav ning selgelt ja lihtsalt sõnastatud.¹⁴⁷

¹⁴³ IKÜM, *recital* 39.

¹⁴⁴ Õiguskantsleri 26.02.2014 kiri nr 6-8/121023/1400924.

¹⁴⁵ Vt ka punkti 1.

¹⁴⁶ Tupay, P.K; Mikiver, M, lk 176; Madise, Ü. Ettekanne Riigi Infosüsteemi Ameti infoühiskonna konverentsil 2012 „Demokraatia muutuste keerises“. – Arvutivõrgus: <https://vimeo.com/43594632> (27.04.2020).

¹⁴⁷ IKÜM, *recital* 58.

Eeltoodule tuginedes saab proaktiivsete toetuste määramise formaalsele põhiseaduspärasusele vastavuse kokku võtta järgmiselt:

- 1) peretoetuste määramine proaktiivselt on formaalselt põhiseaduspärane;
- 2) erivajadusega lapse erakorralise toetuste määramine proaktiivselt on formaalselt põhiseadusvastane;
- 3) kohalike omavalitsuste üksuste maksavad proaktiivsed toetused, mida on analüüsitud magistritöö punktis 2.2, on formaalselt põhiseadusvastased;
- 4) Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017 määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ osas, mis sätestab proaktiivsete toetuste määramise, on formaalselt põhiseadusvastane.

Selleks, et formaalselt põhiseadusvastaste õigusaktide, millega määratakse proaktiivseid toetusi, volitusnormide probleeme lahendada, oleks mõistlik sätestada seadusandja poolt ühtne regulatsioon isikuandmete töötlemise kohta proaktiivsete toetuste määramisel üldseadustesse – HMS-i ja SÜS-i. Nendest kahest üldseadusest peaks tulema selge õigus isikuandmete töötlemiseks ja toetuste määramiseks haldusorgani enda initsiatiivil. Praegu kehtiv regulatsioon soodustavate haldusaktide puhul proaktiivsust ei toeta.¹⁴⁸ Küll aga leian, et lisaks sellele, on vajalik siiski isikuandmete töötlemise konkreetne eesmärk ja ulatus sätestada omakorda eriseadustes, mille alusel proaktiivseid toetusi määratakse.

3.1.2.2. Kvalifikatsiooni kataloogis sisalduv eesmärk

Kui õigusakt on vastuolus põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega, siis ei ole tarvilik hinnata, kas piirang on põhiseaduse § 11 mõttes demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonuta piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.¹⁴⁹ Olenemata sellest pean vajalikuks välja selgitada, kas analüüsitavad proaktiivsed toetused on materiaalselt põhiseaduspärased, sest enam pööratakse tähelepanu just isikuandmete töötlemise põhiseaduspärasusest selle materiaalses mõttes, st otsitakse sisulisi õigustusi andmete kogumiseks ja kasutamiseks ning hinnatakse, kas eesmärgi saavutamiseks on kõiki isikuandmeid vaja.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Vt punkti 2.3.

¹⁴⁹ RKPJKo 18.12.2019, 5-19-41/9, p 20.

¹⁵⁰ Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 88.

Materiaalsele põhiseaduspärasusele suurema tähelepanu pööramist kui formaalsele põhiseaduspärasusele kinnitavad mitmed arengudokumendid¹⁵¹, aruanded¹⁵² ning määruste seletuskirjad¹⁵³. Näiteks Vabariigi Valitsuse määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ eelnõu seletuskirjas on leitud, et uue määruse rakendamisel (mis sisaldab ka proaktiivsete toetuste määramise võimalikkust) tekib kaudne positiivne mõju kõigis valdkondades. Teabehalduse oskuslik korraldus aitab langetada kiiresti õigeid otsuseid, mis toetab infoühiskonna arengukavas seatud nutika riigivalitsemise eesmärki. Head otsesed avalikud teenused vähendavad isikute halduskoormust, toetavad isikuid nende kohustuste täitmisel ja annavad neile oma õiguste realiseerimiseks mugavad võimalused. Proaktiivsed toetused tagavad, et teenus jõuab kõigini, kes seda vajavad, mis on eriti oluline riskirühmadesse kuuluvate isikute puhul. Sealjuures ei ole automaatsete proaktiivsete teenuste puhul enam oluline, kas isikul on oskused ja võimalus kasutada arvutit ja internetti või mitte. Seega määruse rakendamisel väheneb ja lihtsustub isiku suhtlemine riigiga, sest asutused kasutavad olemasolevaid andmeid ilma isikut täiendavalt koormamata.¹⁵⁴

Selleks, et riive oleks materiaalselt õiguspärane, ei piisa ainult õigustuste otsimisest, vaid selleks peab olema legitiimne eesmärk ning põhiseadusest peab tulema põhiseaduslik õigusväärtus, mis riivet õigustab.¹⁵⁵ Seega esmalt tuleb analüüsida kvalifikatsiooni kataloogis sisalduvat eesmärki: tervise kaitse ja teiste isikute õigused ja vabadused. Üheks võimalikuks eesmärgiks saab olla õigus tervise kaitsele. Õigus tervise kaitsele on sätestatud põhiseaduse §-s 28. Õigus tervise kaitsele sisaldab lisaks tervisepõhiõigusele ka põhiõigust riigi abile tunnustatud sotsiaalsete riskide korral. Põhiõigus riigi abile tähendab normi kohaselt, et õigus kätkeb endas, et isikul on õigus riigi abile nii tervise osas, vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus.

¹⁵¹ Vt Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019-2023; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Eesti infoühiskonna arengukava 2020; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Lihtsam riik 2020. Tegevuskava infoühiskonna arengukava 2020 meetme „Dokumendihalduselt infohaldusele“ täitmiseks. 2015. – Arvutivõrgus: https://www.mkm.ee/sites/default/files/lihtsam_riik_2020.pdf (27.04.2020).

¹⁵² Vt Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas, lk-d 47-48; Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine. Riigikantselei, märts 2014. – Arvutivõrgus: https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_uhtne_portfelli_juhtimine.pdf (21.04.2020).

¹⁵³ Vt Vabariigi Valitsuse määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ eelnõu seletuskiri, lk-d 31-32; riikliku statistika seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu. 794 SE. Seletuskiri, lk-d 16-17. – Arvutivõrgus: <https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6932ebe8-2dfa-4613-b627-f9c967a3d12f/Riikliku%20statistika%20seaduse%20ja%20avaliku%20teabe%20seaduse%20muutmise%20seadus> (21.04.2020).

¹⁵⁴ Vabariigi Valitsuse määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ eelnõu seletuskiri, lk-d 31-32.

¹⁵⁵ Ernits, M. PSK IIpt/50.

Põhiseaduse § 28 lõikes 3 sätestatakse, et riik soodustab vabatahtlikku ja omavalitsuse hoolekannet. See säte paneb muuhulgas riigile tegutsemiskohustuse, et isikud ja kohalikud omavalitsused saaksid vabatahtlikult abivajajaid aidata. Sellest tulenevalt ei ole vajalik, et riive õigustatuse eelduseks oleks kokkuvõttes omavalitsusel olemasolev seadusest tulenev ühene kohustus abistada, vaid omavalitsus võib vabatahtlikult abistada. Lisaks on kohalikul omavalitsusel enesekorraldusõigus KOKS §-st 6 tulenevalt ning sealsed ülesanded ja pädevused on kohalikule omavalitsusele põhiseaduse alusel täitmiseks pandud.

Arvestades, et proaktiivsete toetuste üks eesmärk on tagada õigus abile puuduse või vajaduse korral, on seadusandja pädevuses täpsemalt määrata, milles väljendub igaühe õigus tervise kaitsele, samuti millist liiki abi ja millises ulatuses abi tuleb inimesele osutada. Tervis on oluline väärtus, ilma milleta ei ole võimalik paljude teiste põhiõiguste kasutamine.¹⁵⁶ Seega tulenevalt sellest, et põhiseadus lähtub isiku autonoomsusest ja vabadusest, vastutab põhiseaduse järgi inimene endale inimväärse elu kindlustamise eest eelkõige ise.¹⁵⁷ Teises järjekorras peab isikut aitama temaga solidaarne pere ning seega tuleb riigi kohustus tagada puuduses olevale inimesele inimväärne elu kõne alla alles n-ö kolmandas järjekorras.¹⁵⁸ Selle kohustuse täitmiseks on riik vaba valima vahendeid, sh ennetades inimeste sattumist olukorda, kus riigi vastav kohustus üldse tekkida saab. Proaktiivsed toetused on ühel juhul tuleviku probleemide ennetuse eesmärgist lähtuvad, püüdes anda informatsiooni võimaliku riski või abivajaduse kohta enne selle realiseerumist. Teisel juhul on proaktiivsed toetused vajaduse ennetuse eesmärgist lähtuvad, andes inimestele võimaluse saada lihtsamalt ja bürokraatiavabalt toetusi, milleks muidu peaks esitama taotluse. Seega ühelt poolt on proaktiivsete toetuste eesmärk ära hoida sotsiaalsete riskide realiseerumisel tekkida võiv kahju ning teiselt poolt lihtsustada haldusmenetluse kulgu ning vähendada bürokraatiat, tehes toetuste saamise mugavamaks.

Kvalifitseeritud piiriklauslite üldine probleem on küsimus nende ammendavast iseloomust. Reeglina tohib kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigust piirata niisiis ainult piiriklauslis loetletud põhjustel¹⁵⁹ ning põhiseaduse § 26 loetletud põhjused on: seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Siiski võib juhtuda, et piiriklauslist

¹⁵⁶ Allar Jõksi ettekanne "Tervis kui inimväärse elu eeldus" Ühiskondliku Leppe Tervisefoorumil 17.01.2005 Tallinnas.

¹⁵⁷ Jaanimägi, K; Oja, L. PSK § 28/19.

¹⁵⁸ Jaanimägi, K; Oja, L. PSK § 28/20.

¹⁵⁹ Ernits, M. PSK IIpt/54.

väljajäänud ülekaalukad huvid nõuavad teatud kitsendust. Lähtudes põhiseadusliku väärtuskorra ühtsuse ideest, tuleb pidada põhiõiguse riivet piiriklauslist väljajäänud põhjusel võimalikuks, kui sekkumise põhjus tuleneb põhiseadusest endast.¹⁶⁰ Oluline on, et kvalifitseeritud piiriklausliga varustatud põhiõiguse piiramine muudel põhjustel kui piiriklauslis sätestatud, on lubatav ainult äärmuslikel juhtudel. Erandi tegemise põhjus peab igal juhul tulenema põhiseadusest endast.¹⁶¹

Erinevus EIÕK ja põhiseaduse vahel on riive legitiimse eesmärgi määratletus. Põhiseaduse §-i 26 teises lauses on eraelu piiriklausel sätestatud kitsamalt kui EIÕK artikkel 8 lõikes 2. EIÕK artikkel 8 lõikes 2 on sätestatud, et ametivõimud ei sekku art 8 esimeses lõikes tagatud õiguse kasutamisse muidu, kui kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.¹⁶² Põhiseadus § 26 ei tunnista selgesõnaliselt sellist legitiimset eesmärki nagu näiteks „majanduslik heaolu.“ Üsna üksmeelselt ollakse aga seisukohal, et EIÕK art 8 teine lõige on sedavõrd avaralt sõnastatud, et võimaldab riivata perekonna- ja eraelu puutumatust peaaegu igal mõeldaval põhjusel.¹⁶³ EIÕK lähenemine on põhjendatud, tagamaks, et mõni kaalukas väärtus piirangute loetelust välja ei jääks. Seega on rõhutanud Euroopa Liidu Kohus, ei ole õigus isikuandmete kaitsele siiski absoluutne õigus, vaid seda tuleb kaaluda vastavalt selle ülesandele ühiskonnas.¹⁶⁴

3.1.2.3. Proportsionaalsuse põhimõte

Põhiõiguste riive puhul tuleb arvestada põhiseaduse §-ga 11, mille kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata vaid kooskõlas põhiseadusega. Piirangud peavad olema ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Põhiõiguse iga riive peab olema põhiseadusega kooskõlas.¹⁶⁵ Seaduses saab sätestada vaid neid põhiõigusi riivavaid meetmeid,

¹⁶⁰ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Justiitsministeerium, Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon: 1997.; Ernits, M. PSK IIpt/48.

¹⁶¹ Ernits, M. PSK IIpt/48.

¹⁶² Jaanimägi, K; Oja, L. PSK § 26/28.

¹⁶³ Euroopa Komisjoni ettepanek isikuandmete kaitse üldmäärusele. COD 2012/0011. Viitega Euroopa Liidu Kohtu 9. novembri 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-92/09 ja C-93/09 Volker und Markus Schecke ja Eifert, EKL 2010, lk I-0000. – Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/ALL/?uri=CELEX:52012PC0011> (27.04.2020).

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ Ernits, M. PSK § 11/1.

mis on proportsionaalsed riivatud õiguse suhtes. Lisaks põhiseadusele viitab IKÜM artikkel 6 lõige 3 sellele, et liikmesriigi õigus peab olema proportsionaalne taotletava õiguspärase eesmärgiga. Seega proportsionaalsuse nõue on oluline nii isikuandmete kaitse üldmääruse kui ka põhiseaduse mõttes ning kohtupraktika kohaselt tuleb proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollida järjestikku kolmel astmel - kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.¹⁶⁶

Sobivus tähendab seda, et meede - proaktiivsete toetuste kasutamine riiklike andmekogude toel - saavutab eesmärgi. Riigikohtu hinnangul on abinõu sobiv siis, kui see soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Meetme sobivuse all hinnatakse seda, kas meede aitab saavutada piirangu eesmärki, kuid ei käsitleta küsimust, kas meede on sama eesmärgi saavutamiseks võimalikest kõige vähem riivav.¹⁶⁷ Infosüsteemid omavad andmeid isikute kohta, mille kaudu saab kontrollida ehk töödelda andmeid ning leida isiku, kes on õigustatud saama toetust või kes vajab abi. Meede võiks olla sobiv, kuna ei sekkuta tarbetult ega pöörduta otse kõikide isikute poole, vaid andmeid töödeldakse infosüsteemide abil. Ennetav pöördumine aitab tagada õigeaegset ja kvaliteetsemat abi ning vähendab halduskoormust.

Vajalik on meede siis, kui eesmärki muidu ei saavutata. Riigikohus on leidnud, et meede on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.¹⁶⁸ Vajalikkuse mõistel on ühenduse õiguses pikk ajalugu ja see on kujunenud proportsionaalsuse põhimõtte mõõdupuuks. See tähendab, et ametiasutus, kes võtab vastu meetme, mis õiguspärase eesmärgi saavutamiseks rikub EL õigusega tagatud õigust, peab tõendama, et vastuvõetud meede on kõnealuse eesmärgi saavutamiseks kõige vähem piirav.¹⁶⁹ Lisaks on juhul, kui isikuandmete töötlemine võib rikkuda isiku põhiõigust eraelu puutumatusele, oluline ka EIÕK artikkel 8, mis tagab õiguse era- ja perekonnaelu puutumatusele. Euroopa Kohus sedastas otsuses kohtuasjas

¹⁶⁶ RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15; EKo C-331/88: *Fedesa* jt, ECLI:EU:C:1990:109, punkt 13.

¹⁶⁷ RKPJKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13, p 33.

¹⁶⁸ RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97, p I.

¹⁶⁹ EK C-524/06, *Heinz Huber vs. Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2008:194, kohtujuristi M. Poiares Maduro ettepanek. 03.04.2008. P 27. – Arvutivõrgus: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d54ddfe0bce68e4417ae65e903ebcf950c.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKc3r0?doclang=ET&text=&pageIndex=0&docid=71021&cid=446065 (27.04.2020);

Österreichischer Rundfunk jt, et kui siseriiklik meede on vastuolus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 8, ei vasta see ka direktiivi 95/46¹⁷⁰ artikli 7 punktis e sätestatud kriteeriumile.¹⁷¹ EIÕK artikli 8 teine lõige sätestab, et võimud ei sekku isiku eraellu muidu, kui selles artiklis sätestatud eesmärkidel ning tingimusel, et „see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik”. Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud, et omadussõna „vajalik” viitab sellele, et liikmesriigil peab olema tegutsemiseks „tungiv ühiskondlik vajadus” ning et võetud meede peab olema proportsionaalne taotletud ja õigustatud eesmärgiga.¹⁷² Ei ole muud sama efektiivset mehhanismi, mis lihtsustaks halduskoormust ning mis samaaegselt oleks vähem riivav. Lisaks on Riigikohus varasemalt leidnud¹⁷³, et elektroonilisel viisil aruande esitamise võimaldamise eesmärk on lihtsustada aruandluskorraldust, parandada aruannete kvaliteeti ja kättesaadavust ning hoida kokku registripidaja kulusid, mis kaasnevad paberaruannete digiteerimisega. Seega leidis Riigikohus, et sellised eesmärgid on põhiseadusest tuleneva õiguse riiveks legitiimsed. Nimetatud lahendist saab teha järelduse, et halduskoormuse vähendamine ja toetuste kättesaadavuse eesmärgil põhiõiguste riive saab olla legitiimne. Registrite päringute kõige reaalsemaks vähegi efektiivseks alternatiiviks oleks näiteks: 1) noore abavajaduse hindamise puhul nt KOV töötaja käimine n-ö ükselt uksele, leidmaks potentsiaalselt abivajavaid noori; 2) iga toetuse jaoks tuleb esitada kõik andmed, mis on vajalikud – sõltumata sellest, et need on asutusel olemas. Sellisel juhul oleks aga tegemist veelgi suurema põhiõiguste riivega, mis tekitaks ka üleliigset halduskoormust: 1) sünnitoetuse teise osa saamiseks n-ö topelt taotluse küsimine; 2) peretoetuste puhul iga soovitava toetuse kohta eraldi taotluse tegemine. See aga ei oleks võrreldavalt efektiivne ega nii otstarbekas ning riivaks suuremal määral aktiivsete isikute õigusi, kuna nad ei sooviks saada haldusorganilt kirja, millega pakutakse toetuseid, mille järgi adressaadil puudub igasugune vajadus või ei sooviks korduvalt esitada haldusorganile samu andmeid sisaldavaid taotlusi. Tänapäeva e-riigi võimalusi arvestades on minu hinnangul mõistlik kasutada andmete kogumiseks tehnilisi lahendusi.

¹⁷⁰ Sama tingimus on sätestatud isikuandmete kaitse üldmääruses IKÜM artikkel 6 lõike 1 punktis e.

¹⁷¹ EKo 20.05.2003, liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01: *Österreichischer Rundfunk* jt. ECLI:EU:C:2003:294, punkt 91.

¹⁷² EK C-524/06, kohtujuristi M. Poiares Maduro ettepanek, p 27.

¹⁷³ RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423, p 53.

Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.¹⁷⁴ Analüüsitavate proaktiivsete toetuste puhul on isikutel võimalik abipakkumisest või toetusest keelduda.¹⁷⁵ Isikuid teavitatakse toetuse saamise võimalustest ja õigusest. Seadus on mõõdukas, kui kasutatud vahendid on proportsionaalsed soovitud eesmärgi suhtes. Piirangud ei tohi kahjustada kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav.¹⁷⁶ Proaktiivsete toetuste puhul ei ole eesmärgi saavutamine ilma eraelu puutumatus riiveta võimalik. Tegemist on siiski isiku põhiõigusi võimalikult vähe riivava meetmega. Kui isik keeldub abist, siis: 1) ei saa teda sundida tööle, saata teenusele või kooli, pakkuda talle tuge vastutahtmist, nõuda temalt sellekohaseid selgitusi ega temaga uuesti kontakti võtta, kui isik on selle keelanud; 2) ei saa teda kohustada toetusi ja abi vastu võtmast.

Eeltoodule tuginedes saab öelda, et magistritöö punktis 2 nimetatud proaktiivsed toetused on materiaalselt põhiseaduspärased. Küll realselt on materiaalse õiguspärasuse kontroll tehtud läbi vaid noore abivajaduse hindamise (SHS § 15¹) õigusliku aluse loomisel.¹⁷⁷ Kontrolli käigus leiti, et tegemist on riigi valitud vahendiga põhiseaduse §-is 28 sätestatud õiguste kaitse tagamiseks ning see on legitiimne eesmärk perekonna- ja eraelu puutumatus riivele ning riive on põhiseaduspärane. Samas on õiguskantsler noore abivajaduse hindamise puhul leidnud, et on küsitav, kas sotsiaalriigi idee ning põhiseaduse § 28 õigustavad inimese enda eelneva tahteta sekkumist inimese eraellu. Liiatigi räägib põhiseadus § 28 õigusest abile puuduse korral, kuid mittehoivatud noorte puhul ei saa eeldada, et kõik mittehoivatud elavad puuduses. Seega tuleks õiguskantsleri hinnangul kõigepealt analüüsida, kuivõrd Eesti põhiseaduse valguses on riigil ja omavalitsustel ikkagi lubatud omaalgatuslikult, ilma inimese enda sooviavalduseta, sekkuda isikuandmete töötlemise kaudu inimeste era- ja perekonnaellu nende võimaliku abivajaduse väljaselgitamise eesmärgil. Õiguskantsleri hinnangul võiks sellist sekkumist pidada põhiseaduse valguses lubatavaks, kui esinevad selged viited, et inimene on juba läinud seadusega pahuksisse.¹⁷⁸ Juhul kui tekib vajadus korraldada sotsiaalhoolekandeteenuste osutamist teisiti, kui SHS võimaldab, tuleb seadust muuta. Inimestele peaks jääma õigus abist ja oma isikuandmete töötlemisest keelduda.¹⁷⁹ Õiguskantsleri seisukohta toetab ka HMS

¹⁷⁴ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, punkt 15.

¹⁷⁵ Vt punkte 2.1 ja 2.2.

¹⁷⁶ Ernits, M. PSK § 11/16.

¹⁷⁷ Sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. 558 SE.

¹⁷⁸ Andmekaitse Inspeksiooni 03.04.2017 kiri nr 1.2.-4/17/581 „Mitteaktiivsete noorte seire eelnõust“.

¹⁷⁹ Õiguskantsleri 31.01.2020 kiri nr 6-1/191698/2000516.

käsiraamat, mis minu hinnangul ei toeta põhimõtet, et haldusorgani enda initsiatiivil algatatud haldusmenetlus oleks selgesõnaliselt lubatud ka sotsiaaltoetuste maksmisel. Vastupidi – mööndakse, et taotluse alusel algatatavad menetlused tulevad kõne alla isikut soodustavate haldusaktide või toimingute taotlemisel: nt mitmesuguste toetuste maksmine.¹⁸⁰ Lisaks viitab HMS käsiraamat sellele, et *ex officio* menetlused on reeglina avalikes huvides.¹⁸¹

Vabariigi Valitsuse määruse „Erivajadusega lapse vanema toetuse saamise ja maksmise tingimused ning toetuse arvutamise alused“ eelnõu seletuskirjas küll mööndakse, et eelnõu on seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses ning selle kohta on koostatud täpsem mõjuanalüüs eelnõu seletuskirja neljandas punktis, kuid tegelikult seda tehtud ei ole.¹⁸² Samuti ei ole tehtud vastavat kontrolli läbi muude magistritöö punktis 2 nimetatud proaktiivsete toetuste puhul, mis minu hinnangul seab kahtluse alla nimetatud toetuste vastavuse siiski materiaalse põhiseaduspärasusele.

3.2. Isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevate töötlemise põhimõtete tagamine proaktiivsete toetuse määramisel

3.2.1. Andmete ühekordne küsimise ja eesmärgi piirangu põhimõtete konflikt

Üha enam soodustatakse ja rakendatakse ka Eestis andmete ühekordset küsimise põhimõtet, samuti viitab nimetatud põhimõttele Vabariigi Valitsuse määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ eelnõu seletuskiri. Seletuskirja järgi ei tohi nimetatud põhimõte muutuda näiliseks ning andmete korduvküsimine peaks vähendama halduskoormust. Kui otsese avaliku teenuse osutamiseks vajalik teave on riigi infosüsteemi andmekogudes olemas, töötab asutus koostöös andmekogusid haldavate asutustega võimaluse korral välja proaktiivse teenuse.¹⁸³ Proaktiivse teenuse puhul suudavad infosüsteemid andmekogudesse kogutud faktide ja andmete põhjal analüüsida, millal isikul tekib õigus hüvele või soodustusele ning selle põhjal teenuse automaatselt osutada.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Aedmaa, A jt, lk 126.

¹⁸¹ *Ibidem*, lk 125.

¹⁸² Vabariigi Valitsuse määruse „Erivajadusega lapse vanema toetuse saamise ja maksmise tingimused ning toetuse arvutamise alused“ eelnõu seletuskiri, lk 1.

¹⁸³ Vabariigi Valitsuse 25.05.2017 määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“, § 7 lg 8.

¹⁸⁴ Vabariigi Valitsuse määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ eelnõu seletuskiri, lk 6.

Lisaks ka AvTS § 43¹ lõike 3 kohaselt lähtutakse andmekogusse andmete kogumisel andmete ühekordse küsimise põhimõttest. Eesmärgiks on see, et kaotatakse ära pakkumiseks tarbetud menetlusetapid ning kasutajad ei peaks oma andmeid mitu korda erinevatesse riigi infosüsteemidesse sisestama ehk rakendatakse andmete riskasutust.¹⁸⁵ Riskasutus tähendab seda, et juba varasemalt kogutud andmeid kasutatakse uuesti, kuid teistel eesmärkidel.

Riikliku statistika seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu järgi tekib andmehalduse edenedes üha rohkem võimalusi andmete automatiseeritud edastamiseks ja ühekordseks korjeks riigis. Läbi ühekordse korje väheneb vajadus küsida täpsustavaid andmeid ning samuti väheneb ajaline kulu andmete sisseviimisel infosüsteemidesse ning andmete töötlusel.¹⁸⁶ On sedastatud, et muutusel on infoühiskonnale suur positiivne mõju. Ühekordse andmekogumise kaudu luuakse madal halduskoormus, kuid samas tagatakse andmete senisest suurem riskasutus. Andmete riskasutus loob eeldused üha paremate infoühiskonna teenuste tekkeks. Samuti mõjutab muudatuste tagajärg andmekvaliteeti ja andmete paremat kättesaadavust infoühiskonna kiiremaks arenguks.¹⁸⁷ Andmehalduse õigusliku reguleerimise üheks põhjuseks ja selle AvTS-i viimine on vältida andmete korduvküsimist ja parandada riigis olevate andmete kvaliteeti, mis võimaldab omakorda osutada paremaid teenuseid kodanikele ja vahetada andmekogude vahel andmeid. Andmekogudesse kogutakse andmeid mitte statistilisel eesmärgil, vaid andmekogu pidaja avalike ülesannete täitmiseks. Seega erineb andmete töötlemise esmane eesmärk statistilisest eesmärgist. Andmehaldus peab täitma tühimiku infotehnoloogiliste ja teabehalduse tegevuste vahel, mis on vajalikud asjakohaste ülesannete seadmiseks, et tagada andmekogudes olevate andmete kvaliteedi vastavus ühistele nõuetele.¹⁸⁸

2007. aastal auditeeris Riigikontroll avalike teenuste kvaliteeti infoühiskonnas ning tegi soovitusel luua süsteemsed lahendused teenuste osutamisel ning võimalusel korraldada riigi ja riigi poolt kohalikule omavalitsusele delegeeritud teenuste osutamine üheaegselt ja sama kanalit kasutades.¹⁸⁹ Nimetatud aruandes teatas Andmekaitse Inspeksioon et „avaliku teenuse pakkumisel tuleb arvestada isikute informatsioonilise enesemääramisõigusega, samuti õigusega eraelu puutumatusle ja informatsioonivabadusega. Andmesubjektil on õigus näha

¹⁸⁵ Avalike e-teenuste kasutatavus. Kas riigi avalikud e-teenused on kvaliteetsed ja loovad lisandväärtust? Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 7. oktoober 2016.

¹⁸⁶ Riikliku statistika seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seadus. 794 SE. Seletuskiri, lk 16.

¹⁸⁷ *Ibidem*, lk 18.

¹⁸⁸ *Ibidem*, lk-d 14-15.

¹⁸⁹ Avalike e-teenuste kasutatavus, lk 18.

enda kohta järgmisi andmeid: 1) tema kohta käivad isikuandmed; 2) isikuandmete töötlemise eesmärgid; 3) isikuandmete koosseisu ja allikad; 4) kolmandad isikud või nende kategooriad, kellele isikuandmete edastamine on lubatud; 5) vastutava töötleja nime ja tegevuskoha aadressi. Samuti peaks avalike teenuste osutajad lihtsustama andmesubjekti õiguse realiseerimist nõuda enda isikuandmete töötlemise lõpetamist ning isikuandmete parandamist, sulgemist ja kustutamist. Andmekaitse inspeksioon leidis kokkuvõttes, et tuleks toetada X-tee arendusi, mis võimaldaks isikutel oma isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi, sh kontrolli tema enda kohta tehtud päringute ja tema andmete kasutamise üle, maksimaalselt realiseerida ning vajalik on ka isikuandmete kaitse seaduses sätestatud turvameetmete parem rakendamine ning kontrolli tõhustamine turvameetmete, sh andmete kasutamise kontroll rakendamise üle.”.¹⁹⁰

Peale selle andis Eesti Advokatuur isikuandmete kaitse seaduse eelnõule järgmised tähelepanekud: 1) tuleb arvestada Eesti avalikule sektorile omase *ask once*¹⁹¹ põhimõttega. Selleks, et avalik sektor saaks andmete ühekordse küsimise põhimõtet järgida, tuleks seadust laiendada ja/või lisada uus punkt, mis selle põhimõtte ka regulatsiooni tasandile selgelt toob.¹⁹² Seega on Eesti Advokatuur juhtinud tähelepanu asjaolule, et nimetatud põhimõtte kasutamine oleks võimalik, kuid seaduses peaks olema selleks selge õiguslik alus.

Minu hinnangul tekib praeguses olukorras vastuolu kahe põhimõtte vahel – andmete ühekordse küsimise põhimõte ja isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenev eesmärgi piirangu põhimõte. Ei ole küsimust, et proaktiivsete toetuste maksmisel töödeldakse isikuandmeid. Seega on isikuandmete kontrollimine ja teate edastamine Sotsiaalkindlustusameti või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses „andmete töötlemine“. IKÜM artikli 5 lõike 1 punktis b on töötlemise juhtpõhimõtteks märgitud eesmärgi piiramine selle järgi, et isikuandmeid kogutakse täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ning õiguspärastel eesmärkidel. Sama sätte kohaselt kogutakse isikuandmeid täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ning õiguspärastel eesmärkidel ning neid ei töödelda hiljem viisil, mis on nende eesmärkidega vastuolus; isikuandmete edasist töötlemist avalikes huvides toimuva arhiveerimise, teadus- või ajaloouringute või statistilisel eesmärgil ei loeta artikli 89 lõike 1 kohaselt algsete eesmärkidega vastuolus olevaks.¹⁹³

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ Magistriöös nimetatud kui andmete ühekordne küsimise põhimõte.

¹⁹² Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu. 679 SE. Seletuskirja lisa 2, lk 4.

¹⁹³ IKÜM artikkel 5.

Eesmärgipärasus on isikuandmete kaitse üks tähtsamaid põhimõtteid. Andmeid, mis on kogutud ühe eesmärgi täitmiseks, ei tohi kasutada teistel eesmärkidel. Enne töötlemist tuleb selgelt ja konkreetselt defineerida töötlemise eesmärk, sest kui riivatakse eraelu puutumatust, siis tuleb välja selgitada normi eesmärk ning kontrollida selle lubatavust ehk legitiimsust. Eesmärgi legitiimsus sõltub põhiõiguse piiriklauslist.¹⁹⁴ Lisaks igal andmekogul on oma eesmärk ning andmeid kogutakse andmekogusse vastavalt andmekogu asutamise eesmärgist (AvTS § 43⁶ lõige 3). Seega kui inimene jagab isikuandmeid näiteks haridusteenuse saamiseks, kas siis tohib esitatud andmeid kasutada ka sotsiaaltoetuste maksmiseks? Ühe andmekogu eesmärgiks on koguda vajalikku teavet haridusteenuste korraldamiseks ja teise eesmärk on töödelda andmeid, mida kasutatakse sotsiaaltoetuste saamise õiguse otsustamisel, toetuse maksmise korraldamisel ja kasutamisel. On vaja seega otsustada, kas Sotsiaalkindlustusameti või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt infosüsteemis olevate andmete kasutamine on kooskõlas IKÜM-is sätestatud eesmärgi piirangu põhimõttega ning riigisiseste õigusaktidega nende isikuandmete kogumisele määratud eesmärgiga. Avaldan selles suhtes kahtlusi ning arvan, et erinevatesse andmekogudesse kogutud andmete riskasutamine erinevate asutuste vahel ei ole otseses seoses. Seega oleks tegu isikuandmete töötlemisega, mis üldjuhul ei vasta sellele eesmärgile, mille jaoks neid andmeid koguti, mis on vastuolus isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 5 lõike 1 punktis b sätestatud reegluga.

3.2.2. Andmete ühekordse küsimise põhimõtte õiguslik alus

Andmete ühekordse küsimise põhimõtte kaudu isikuandmete töötlemine võib olla siiski õigustatud. Piisaks näiteks sellest, et asjaomased füüsilised isikud annavad selleks oma nõusoleku vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 1 punktile a. Teised võimalikud õigustused on ette nähtud artikli 6 lõikes 1, mille kohaselt on andmete töötlemine seaduslik, kui see on vajalik vastutava töötleja seadusjärgse kohustuse täitmiseks või avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks.¹⁹⁵ Mõlemal juhul on isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõikes 3 ette nähtud, et töötlemise alus peab olema kehtestatud liidu õiguses või liikmesriikide õiguses, mida kohaldatakse selle töötlemise eest vastutavale isikule.

¹⁹⁴ Ernits, M. PSK IIpt/54.

¹⁹⁵ European data protection supervisor. EDPS Opinion on the proposal for a Regulation establishing a single digital gateway and the 'once-only' principle. Opinion 8/2017. 1 August 2017. Pages 8-10. - https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-08-01_sdg_opinion_en.pdf (27.04.2020).

Küll aga IKÜM artikkel 6 lg 4 lubab kaaluda muul eesmärgil andmete töötlemist kui algselt kogutud, võttes arvesse lg 4 alapunkte. Kui isikuandmete töötlemine muul eesmärgil kui see, milleks isikuandmeid koguti, ei põhine andmesubjekti nõusolekul või liidu või liikmesriigi õigusel, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne meede, et tagada artikli 23 lõikes 1 osutatud eesmärkide täitmine.¹⁹⁶ Seega IKÜM artikli 6 lõikega 4 sätestatakse erand eesmärgi piirangu põhimõttest juhul, kui edasine töötlemine põhineb nõusolekul või liikmesriigi õigusel.

Eelkõige peab eesmärgi piirangu põhimõttest erandi tegemisel olema piirang vajalik ja proportsionaalne meede demokraatlikus ühiskonnas IKÜM artikli 23 lõikes 1 nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Need hõlmavad riiklikku julgeolekut, kaitset, kuritegevusevastast võitlust, muid üldist huvi pakkuvaid konkreetseid eesmärke jne. Üksikisikute või organisatsioonide halduskoormuse vähendamine, haldusprotseduuride tõhususe suurendamine ning aja ja ressursside säästmine, mis on sageli andmete ühekordse küsismise rakendamise ja proaktiivsete toetuste peamised eesmärgid, on kahtlemata avalikku huvi pakkuvad eesmärgid. Sellegipoolest ei ole need IKÜM artikli 23 lõikes 1 konkreetselt loetletud ja seega ei ole iseenesest seaduslik alus eesmärgi piirangu põhimõtte piiramiseks nendel eesmärkidel. Ei saa siiski välistada, et mõnel erijuhul võib üks või teine IKÜM artikli 23 lõike 1 punktis e sätestatud piirangute seaduslik alus olla asjakohane.¹⁹⁷ Seda tuleb konkreetsel juhul hinnata ning peaks olema selge, läbipaistev ning õigusaktidega sätestatud, et ka andmete jagamisel kohaldatakse andmete ühekordse küsimeise põhimõtet. Kas näiteks peretoetuste puhul piisab IKÜM artikkel 6 lõike 4 mõttes õiguslikuks aluseks sellest, et PHS-es on sätestatud SKA-le õigus määrata peretoetusi proaktiivselt. Minu hinnangul ei piisa, sest PHS-es ei ole konkreetselt toodud välja, mis toetused, millistel juhtudel, millisel uuel eesmärgil jne määratakse toetusi proaktiivselt, mis tähendab, et täidetud ei ole IKÜM artikkel 5 lõike 1 punkt a sätestatud läbipaistvuse põhimõte. Pigem leiab nimetatud info üles Sotsiaalkindlustusameti kodulehelt, kus on iga toetuse juures välja toodud, kas toetuse saamiseks tuleb esitada avaldus või mitte.

Teisel juhul on võimalik töödelda isikuandmeid muul eesmärgil kui see, milleks isikuandmeid koguti, isiku nõusoleku alusel. Avaliku sektori asutused üldreeglina ei saa tugineda töötlemisel andmesubjekti nõusolekule kahel põhjusel: 1) kui isikuandmete töötlemine toimub avaliku ülesande täitmise käigus, ei ole andmete töötlejal õigust küsida isikult lisaks ka nõusolekut

¹⁹⁶ IKÜM artikkel 6 lõike 4.

¹⁹⁷ European data protection supervisor opinion 8/2017, pages 7-11.

samade andmete töötlemiseks, st taoline tegevus on isikut eksitav jättes mulje, et tal on otsustusõigus olukorras, kus seda tegelikult ei ole; 2) kui vastutav töötleja on avaliku sektori asutus, on vastutava töötleja ja andmesubjekti jõuvahekord selgelt ebavõrdne.¹⁹⁸ Avalikul sektoril on olemas muud õiguslikud alused, mis on avaliku sektori asutuste tegevuse puhul asjakohasemad. Hoolimata sellest ei ole nõusoleku kasutamine õigusliku alusena avaliku sektori poolset andmete töötlemisel isikuandmete kaitse üldmääruse õigusraamistikus täielikult välistatud.¹⁹⁹ Nõusoleku alusel võib isikuandmeid töödelda selliste juhtumite puhul, kus tõesti isikul on õigus otsustada oma andmete töötlemise üle kartmata kahjulikke tagajärgi. Seega peaks inimesele jääma õigus otsustada, kas ta lubab oma andmeid kasutada muul eesmärgil või ta võtab siiski ise ühendust, et avalikult asutuselt saada toetusi. Sama põhimõtet toetab õiguskantsler, kes on leidnud, et olenemata soovist aidata inimesi, tuleb austada ka inimeste eraelu puutumatust. Inimestele peaks jääma õigus abist ja oma isikuandmete töötlemisest keelduda.²⁰⁰ Nõusoleku alusel oleks võimalus lahendada andmete ühekordse küsimise põhimõtet selliselt, et isik saab näiteks Eesti riigi infoportaalil anda IKÜM artikkel 7 nõuetele vastava nõusoleku selleks, et kui ta ühe korra on avaliku sektori asutusele andnud oma isikuandmeid, siis ta lubab neid andmeid kasutada ka muudel eesmärkidel, nt proaktiivsete toetuste määramisel. Selline viis annaks isikutele usaldusväärsuse, mis viisil tema andmeid edaspidi kasutatakse – näiteks ei pea isik kartma, et järgmisel hetkel kasutatakse varasemalt jagatud andmeid koormavate haldusaktide andmisel.

Olenemata asjaolust, et eelnevas analüüsis leidsin, et õiguslik alus kohalikul omavalitsusel ka proaktiivselt sünnitoetuse teise osa maksmiseks puudub, pean vajalikuks analüüsida selle toetuse proaktiivset maksmist isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud põhimõtetele – eelkõige eesmärgipärasus. Isikuandmete töötlemisel tagatakse, et isikuandmeid kogutakse täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ning õiguspärastel eesmärkidel ning neid ei töödelda hiljem viisil, mis on nende eesmärkidega vastuolus.²⁰¹ Leian, et nimetatud eesmärgi järgimisel sünnitoetuse teise osa maksmise puhul probleeme esineda ei tohiks. Sünnitoetuse esimese osa maksmiseks peab esitama siiski esmakordselt isik vastava taotluse, millega esitab andmed ametiasutusele, kes hüvitist maksab. Siin ei teki ka vastuolu andmete ühekordse küsimise

¹⁹⁸ IKÜM *recital* 43.

¹⁹⁹ Artikli 29 töörihm. Suunised määruse (EL) 2016/679 kohase nõusoleku kohta, 28.11.2017. 17/ET, WP 259 rev. 01. – Arvutivõrgus: https://www.aki.ee/sites/default/files/inspeksioon/rahvusvaheline/juhised/suunised_nousoleku_kohta_wp259_rev_0.1_et.pdf (26.04.2020).

²⁰⁰ Õiguskantsleri 31.01.2020 kiri nr 6-1/191698/2000516.

²⁰¹ IKÜM artikkel 6 (b).

põhimõttega, vaid pigem vastupidi – see on olukord, kus mõlemaid põhimõtteid järgitakse. Andmed küsitakse esimese osa maksmiseks ning teise osa maksmiseks ei ole vajalik küsida samu andmeid teistkordselt, kuna andmete kogumise ja töötlemise eesmärk on sama. Kokkuvõtteks leian, et kohalikul omavalitsusel võiks olla teatud juhtudel ilma seadusest tuleneva õigusliku aluseta kehtestada proaktiivseid toetusi, kui need vastavad IKÜM üldpõhimõtetele ning ei on põhiseaduspärased.

Kokkuvõte

Isikuandmete töötlemisele on suure tõuke andnud kiire tehnoloogiline areng, sh digitaaltehnoloogia, mis võimaldab kasutada erinevaid andmetöötlemise viise ning võimaldab aina rohkemate ülesannete ja tegevuste automatiseerimist. Üheks kiiresti arenevaks automatiseeritud tegevuseks on proaktiivsed toetused, mida Eesti riik soodustab ja ka rakendab. Automatiseerimine muudab igal juhul halduskoormust vähemaks ning vähendab ka bürokraatiat ning Eesti riik on seadnud avalike teenuste arendamise eesmärgiks osutada teenuseid kiiresti ja võimalikult väikese halduskoormusega, mistõttu on eesmärgiks üha enam võtta kasutusele infosüsteemides inimese sekkumiseta toimivaid ja proaktiivseid toetusi. Sellise automatiseerimisega muutub inimeste rahulolu kõrgeks, kuid omakorda tekitab muret digiteerimise mõju isikuandme kaitse tagamise suutlikusele.

Eeltoodule tuginedes oli magistritöö eesmärgiks kindlaks teha, kas ja mil viisil sotsiaalvaldkonnaga seotud proaktiivsed toetused saavad olla võimalikud Eesti Vabariigi põhiseaduse, isikuandmete kaitse üldmääruse ja muude vastavate valdkonna õigusaktide alusel. Vastuse saamiseks analüüsisin magistritöö raames, milliseid proaktiivseid toetusi Eestis rakendatakse, milliste õigusaktide alusel neid rakendatakse ning kas Eestis kehtivad proaktiivsed toetused on kooskõlas põhiseaduse, isikuandmete kaitse üldmäärusega ning muude seadustega. Sellega seonduvalt otsisin kinnitust neljale magistritöös püstitatud küsimusele. Esiteks, kas isikuandmete töötlemine riivab põhiõigusi. Teiseks kas ja millistel tingimustel rakendatakse Eestis proaktiivseid toetusi. Kolmandaks, kas Eesti riik tagab proaktiivseid toetusi osutatades põhiseadusest ja isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevaid nõudeid ning neljandaks, kas proaktiivsete toetuse kehtestamisel on järgitud volitusnormide sisu ja eesmärgid ning kas Eesti õiguskorras õigusriigi vaatenurgast on proaktiivsete toetuste rakendamise võimalikkus piisavalt hästi ja loogiliselt sätesatud.

Esimese peatüki fookuseks oli välja selgitada, kas proaktiivsete toetuste rakendamine riivab isikute põhiõigusi. Esiteks jõudsin järeldusele, et isikuandmete töötlemine on käsitatav põhiõigusena, mis kuulub põhiseaduse kaitsealasse. Leidsin, et isikute eraellu sekkumine esineb juhul, kui isikuandmeid töödeldakse proaktiivsete toetuste määramiseks sotsiaalvaldkonnas. Kolmandaks selgus, et selle kaudu riivatakse enamasti isiku õigust eraelu puutumatusele, mis on igaühele tagatud põhiseaduse §-st 26 tulenev õigus. Seega sai vastuse esimeses peatükis esimene esitatud küsimus, et isikuandmete töötlemine riivab põhiõigusi.

Teises peatükis tõin välja Eestis rakendatavad proaktiivsed toetuste sisu ning nende kehtestamise õiguslikud alused. Selgus, et Eestis on kasutusel mitmeid proaktiivseid toetusi nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste tasandil. Lisaks leidsin praegu väga aktuaalse proaktiivse toetuse, mis on kehtestatud 12. märtsil 2020 välja kuulutatud eriolukorra ajal – erivajadusega lapse vanema erakorraline toetus. Kõik analüüsitavad toetused on oma õigusliku regulatsiooni poolest erinevad. Peretoetused on kehtestatud seaduse, erivajadusega lapse vanema erakorraline toetus Vabariigi Valitsuse määruse ning kohalike omavalitsuste proaktiivsed toetused linna- või vallavolikogude määruste alusel. Lisaks eelnevale selgitasin välja, milline on asutuste üldine õiguslik regulatsioon toetuste määramisel. Leidsin, et üldseadustena kehtivad haldusmenetluse seadus ning sotsiaalseadustiku üldosa seadus toetavad toetuste määramist taotluste alusel ning ilma taotluseta soodustava toetuse määramine on erandlik.

Järgnevalt analüüsisin kolmandas peatükis proaktiivsete toetuste õiguslikku lubatavust. Esmalt analüüsisin, mis õiguslikul alusel proaktiivsed toetused võiksid olla kehtestatud. Analüüsi käigus selgus, et kuna proaktiivseid toetusi määravad Sotsiaalkindlustusamet ja kohaliku omavalitsuse üksus avalikes huvides olevate ülesannete täitmiseks, siis seaduslikuks isikuandmete töötlemise õiguslikuks aluseks on isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõige 1 punkt e, mille kohaselt isikuandmete töötlemine on seaduslik, kui isikuandmete töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks. See tähendab aga omakorda, et isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 6 lõike 1 punkt e on proaktiivsete toetuste määramisel õiguslikuks aluseks sobiv, kui selliste toetuste määramine on ette nähtud riigisisiseses õiguses ning on avaliku ülesande täitmiseks vajalik, sest isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 3 järgi kehtestatakse artikli 6 lõike 1 punktis e osutatud isikuandmete töötlemise alus liidu õigusega või vastutava töötleja suhtes kohaldatava liikmesriigi õigusega. Lisaks on proaktiivsete toetuste määramise puhul tegemist isikuandmete töötlemisega, mis riivavad isikute põhiõigusi, mis tähendab, et kehtestatud liikmesriigi õigus peab olema kooskõlas põhiseadusega, st nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseaduspärane.

Põhiseaduspärasuse analüüsi käigus selgus, et analüüsitavatest proaktiivsetest toetustest on formaalselt põhiseaduspärased vaid peretoetused. Ülejäänud analüüsitavad proaktiivsed toetused on formaalselt põhiseadusvastased, sest need on kehtestatud volitnormide piire ületades. Seega puudub kahtlus selles, et Eestis kehtiv proaktiivsete toetuste määramise regulatsioon on osaliselt põhiseadusega vastuolus ning seadusandja peab välja töötama uued lahendused, et konflikte ei tekiks. Selleks, et proaktiivsete toetuste määramine oleks põhiseadusega kooskõlas ning oleks inimestele usaldusväärne, oleks mõistlik sätestada

seadusandja poolt ühtne regulatsioon isikuandmete töötlemise kohta proaktiivsete toetuste määramisel eelkõige üldseadustesse – haldusmenetluse seadusesse ja sotsiaalseadustiku üldosa seadusesse. Seega leidsin analüüsi käigus vastuse esitatud küsimusele, et proaktiivsete toetuse kehtestamisel ei ole üldjuhul järgitud volitusnormide sisu ja eesmärgi ning Eesti õiguskorras õigusriigi vaatenurgast ei ole proaktiivsete toetuste rakendamise võimalikkus piisavalt hästi ja loogiliselt sätesatud.

Peale selle leidis käsitlust materiaalse põhiseaduspärasuse kontroll, mille tulemusena selgus, et analüüsitavad proaktiivsed toetused on materiaalselt põhiseaduspärased. Halduskoormuse vähendamine ja toetuste kättesaadavuse eesmärgil põhiõiguste riive saab olla teatud juhtudel legitiimne ning seda on sedastanud ka Riigikohus oma lahendis nr 2-17-10423.

Samas peatükis käsitlesin ka isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevate töötlemise põhimõtete tagamist proaktiivsete toetuste määramisel, sest üha enam soodustatakse ja rakendatakse ka Eestis andmete ühekordse küsimise põhimõtet. Leidsin, et proaktiivsete toetuste määramisel tekib vastuolu andmete ühekordse küsimise põhimõtte ja isikuandmete kaitse üldmäärusest tuleneva eesmärgi piirangu põhimõtte vahel. Andmete ühekordse küsimise põhimõtte kaudu isikuandmete töötlemine võib olla aga õigustatud, kui isikud annavad selleks oma nõusoleku või kui see on vajalik vastutava töötleja avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks. Mõlemal juhul on isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõigetes 3 ja 4 ette nähtud, et töötlemise alus peab olema kehtestatud liikmesriikide õiguses, mida kohaldatakse selle töötlemise eest vastutavale isikule. Analüüsi käigus selgus, et Eestis kehtivad proaktiivsed toetused ei ole nõusoleku alusel määratavad, mis tähendab, et sellisel viisil on andmete töötlemine vajalik asutuste avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks. Leidsin, et pragu kehtivast regulatsioonist ei piisa selleks, et kasutada isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevat eesmärgi piirangu piiramise erandit, sest õigusaktides ei ole konkreetselt toodud välja, mis toetuste puhul ning millisel uuel eesmärgil kasutatakse isikute andmeid proaktiivsete toetuste määramiseks. Kokkuvõtlikult ei ole täidetud isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 5 lõike 1 punktis a sätestatud läbipaistvuse põhimõtet. Peale selle leidsin, et üks võimalikest lahendustest andmete ühekordse küsimise põhimõtet rakendades proaktiivseid toetusi määrata, on küsida isikutelt nõusolek, mis vastab isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 7 tingimustele. Selline viis annaks isikutele usaldusväarsuse ning teadmise, mis viisil tema andmeid edaspidi kasutatakse. Seega saab järeldada, et isikuandmete kaitsmine ja andmete riskasutus ei ole üksteist välistavad tegevused. Isikuandmete kaitse üldmääruse raamistik annab Eesti seadusandjale vajalikud ja sobivad tööriistad selle saavutamiseks.

Kokkuvõtlikult saab magistritöö analüüsi põhjal järeldada, et Eestis kehtiv regulatsioon on Eesti Vabariigi põhiseaduse ja isikuandmete kaitse üldmääruse järgi proaktiivsete toetuste määramisel lünklik. See tähendab, et seadusandlikul tasandil tuleks üle vaadata proaktiivsete toetuste määramise tingimused ning selleks, et proaktiivsed toetused oleksid põhiseadusega kooskõlas tuleks järgida, et isikuandmete töötlemine oleks nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseaduspärane. Minu hinnangul on proaktiivsete toetuste kasutusele võtmine igati mõistlik, sest see on inimeste huvides ja neile kasulik. Samas ei tohi unustada, et iga uue tehnoloogilise võimaluse loomisel tuleb tagada ka isikute põhiõiguste kaitse ning selleks tuleks luua hea andmekaitse regulatsioon, mis muutub digitaliseerimise juures eeliseks mitte takistuseks.

The judicial eligibility of implementing proactive subsidies and services in the social field (Summary)

Swift technological development has given a sizable push to the processing of personal data. This includes digital technology, which enables the use of various data processing methods, allowing to automate even more tasks and activities. Proactive benefits are one of the quickly developing automated operations, which the Estonian Republic predisposes and also applies. The word proactive means “to prevent future problems, needs or changes.” Proactivity can also be defined by personal initiative and taking control into your own hands. Either way, automation and utilizing proactive subsidies will decrease administrative burdens as well as bureaucracy. Thus, to advance public services, Estonia aims to provide these services quickly and with as little administrative stress as possible. The goal is to implement increasingly more functional and proactive subsidies in data systems without human interference. With this kind of automation, people become much more content. At the same time, however, digitization’s effect on the capabilities of adequate protection of personal data is cause for concern.

The aim of this master’s thesis was to determine, based on above mentioned, whether the proactive benefits linked with the social field can be possible on the ground of the Republic of Estonia’s Constitution, the General Data Protection Regulation (GDPR), and other area adequate legal acts. For the answer, I analysed within the framework of the master’s thesis, which proactive aids are applied in Estonia, on which legal acts they are implemented, and whether said aids are in concordance with the Constitution, the GDPR and other laws. In correlation to this, I sought to confirm four questions established in the thesis. Firstly, does the processing of personal data abuse constitutional rights. Secondly, does Estonia utilize proactive benefits and on what conditions. Thirdly, does Estonia provide proactive aid based the Constitution’s and the GDPR’s requirements. Fourthly, and last, have authorization requirements and objectives been followed when implementing proactive aids and, from the perspective of rule of law within the Estonian legal order, is the possibility of implementing said aids established well and logically.

As the aim of the thesis was to determine whether the proactive benefits applied in Estonia are in concordance with the Constitution, the GDPR, and other laws, the paper mainly used a systematic and analytical research method of the legislations. The paper’s primary sources were the Republic of Estonia’s Constitution and its comments, the GDPR and other legislations along with headnotes, which regulate the assignment of proactive benefits in Estonia. I used the

systematic method because I found it appropriate to answer the proposed questions by leaning on different articles from various chapters of the general regulation and legislations, especially when considering their volume and substance. As secondary sources, I used various developmental documents, the Estonian Supreme Court's and European Court's experience, articles about proactive benefits and juridical literature. To explain the contents of the legislations, other essential materials have been brought forth.

The focus of the first chapter was to examine whether implementing proactive aids was abusing the individual's constitutional rights. I came to the conclusion that processing personal data can be considered a constitutional right, which is protected by the Constitution. I found that interfering in an individual's private life happened in the case when personal data was processed to assign proactive aid in the social field. In addition, it became clear that this mainly abuses the inviolability of the person's private life, which is a guaranteed right to anyone by §26 of the Constitution. Thus, the first question of the first chapter was answered, that processing personal data abuses constitutional rights.

In the second chapter, I brought forth the content of the proactive subsidies utilized in Estonia, as well as the legal bases of establishing them. It became clear that Estonia uses a variety of proactive aids both on a national and a municipal administration level. In addition, I found a very topical proactive benefit: emergency subsidy for the parent of a special-needs child. This was put into practice at the time of the emergency situation's announcement on March 12th, 2020. For analysis, I chose the following proactive subsidies: family allowances, a special-needs child's parent's allowance, the second half of childbirth allowance, aftercare service, elderly support. All of the benefits being analysed differ from each other by their legal regulations. Family allowances are established by the general law. The special-needs parent's emergency support is established by the Government. Municipal administration's proactive subsidies are established by the decree of the city or county councils. In addition to the aforementioned, I ascertained which is the typical legal regulation when establishments assign subsidies. I found that the people assigning the subsidies are applied the administrative procedure act and the general part of the social code act as general law. This is because they are administrative bodies, who give administrative acts and run procedures when assigning subsidies. As a general rule, according to § 14 section 1 of the Administrative Procedure Act and § 24 section 1 of the General Part of the Social Code Act, an application must be given to an administrative body to apply for subsidies. Without an application, assigning support based on the acts mentioned above, is unusual.

Afterwards, in the third chapter, I analysed the juridical eligibility of proactive subsidies. At first, I analysed under what juridical basis the proactive benefits could be applied. The analysis showed that the subsidies are given out by the Social Insurance Board and the municipal administration's unit, in order to complete tasks of public interest. Thus, the basis for legal processing of personal data is article 6 section 1 clause e of the GDPR. The clause states that processing personal data is legal if said processing is necessary for completing tasks in public interest or to implement the responsible processor's public authority. This means, however, that the aforementioned GDPR clause is appropriate in assigning proactive subsidies, if the allocation of such aid is foreseen within national law and is necessary to complete the public task. According to article 6 section 3 of the GDPR, article 6 section 1 clause e's base of processing of personal data is established by the union law or the law of a member state towards the responsible processor. Also, the case of appointing proactive benefits has to do with processing personal data, which abuse the individual's constitutional rights. Which means, that the established member state's rights have to be in correlation with the Constitution, meaning it has to be both formally as well as materially constitutional.

During the constitutional analysis, it became clear that of the proactive subsidies under analysis, only family allowances are formally constitutional. The rest of the analysed subsidies are formally unconstitutional because they have been established by crossing the lines of the empowering norm. So, there is no doubt that, in Estonia, the regulation of distributing proactive subsidies is partially unconstitutional and the legislator must develop new solution to avoid conflicts. In order for the proactive subsidies to be constitutional, it would be reasonable by the legislator to provide a uniform regulation about processing personal data when distributing subsidies into regular laws, particularly the Administrative Procedure Act and the General Part of the Social Code Act. During the analysis, I found the answer to the proposed question that when establishing proactive benefits, empowering norms and purposes have not been followed. Furthermore, from the perspective of rule of law within the Estonian legal order, the possibility of implementing proactive subsidies has not been done well and logically enough.

Besides that, a review of material constitutionality was conducted. The results indicated that the analysed proactive subsidies are materially constitutional. Reducing administrative burden and abusing constitutional rights for the purpose availability of subsidies can be, in certain cases, legitimate.

In the same chapter, I dealt with ensuring the principles of processing for appointing proactive subsidies arising from the GDPR because the once-only principle is more and more encouraged and implemented in Estonia. I found that in disposing proactive subsidies, a contradiction appears between the once-only principle and the GDPR's purpose limitation. Processing personal data through the once-only principle could be justified if the persons give their consent or if it is necessary for the responsible processor to complete a task within public interest. In both cases, article 6 sections 3 and 4 of the GDPR states that the basis for processing must be established within the law of the member states, which is applied to the responsible processor. The analysis showed that the proactive subsidies in Estonia cannot be determined by consent. In this manner, processing data is necessary for institutions to complete a task within public interest. I found that the current regulation in effect is insufficient, in order to use GDPR's purpose limitation exception because the legislations do not specifically state that for which subsidies and for which new purpose personal data is used to distribute proactive subsidies. In summary, the transparency principle established in article 5 section 1 of the GDPR has not been fulfilled. In addition, I found that one of the possible solutions, when utilizing the once-only principle in order to assign proactive subsidies, is to ask consent from the individuals. This answers to the requirements found in article 7 in the GDPR. This would give credibility and knowledge of how their data will be used in the future. Thus, it can be concluded that protecting personal data and the cross-use of data are not mutually exclusive activities. The GDPR's framework gives Estonian legislators the necessary and suitable tools to achieve that.

Kasutatud materjalid

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A; Lopman, E; Parrest, N; Pilving, I; Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004;
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Justiitsministeerium, Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon: 1997;
3. Allar Jõksi ettekanne “Tervis kui inimväärse elu eeldus” Ühiskondliku Leppe Tervisefoorumil 17.01.2005 Tallinnas;
4. Andmekaitse Inspeksioon. Andmekogude juhend. 14.08.2013. – Arvutivõrgus: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/andmekogude_juhend.pdf (27.04.2020);
5. Andmekaitse Inspeksiooni 03.04.2017 kiri nr 1.2.-4/17/581 „Mitteaktiivsete noorte seire eelnõust“;
6. Artikli 29 töörühm. Suunised määruse (EL) 2016/679 kohase nõusoleku kohta, 28.11.2017. 17/ET, WP 259 rev. 01. – Arvutivõrgus: https://www.aki.ee/sites/default/files/inspeksioon/rahvusvaheline/juhised/suunised_nousoleku_kohta_wp259_rev_0.1_et.pdf (26.04.2020);
7. Avalike e-teenuste kasutatavus. Kas riigi avalikud e-teenused on kvaliteetsed ja loovad lisandväärtust? Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 7. oktoober 2016;
8. Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine. Riigikantselei, märts 2014. – Arvutivõrgus: https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_uhtne_portfelli_juhtimine.pdf (21.04.2020);
9. Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas. Kas inimeste jooksutamine ametiasutuste vahel ja tarbetute paberite nõudmine on lõpetatud? Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 1. november 2007;
10. E-riigi Akadeemia. ID-kaart tähistab 15. sünnipäeva. 01.02.2017. – Arvutivõrgus: <https://ega.ee/et/uudised/id-kaart-tahistab-15-sunnipaeva/> (27.04.2020);
11. Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019-2023. Tallinn 2019. – Arvutivõrgus: https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/pictures/eesmargid/eesti_keskerakonna_eesti_konservatiivse_rahvaerakonna_ning_isamaa_erakonna_valitsusliidu_aluspohimotted_2019-2023.pdf (21.04.2020);

12. Eesti Rahvus Ringhääling. Uudised. Kersti Kaljulaid: mind paneb muretsema see, mis on silmapiiri taga. 09.09.2019. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/978451/kersti-kaljulaid-mind-paneb-muretsema-see-mis-on-silmapiiri-taga> (21.04.2020);
13. Eesti Statistika. Aasta alguses hõivenäitajad paranesid. 15. mai 2017. – Arvutivõrgus: <https://www.stat.ee/pressiteade-2017-055> (27.04.2020);
14. Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018 (1);
15. EK C-524/06, Heinz Huber vs. Saksamaa Liitvabariik, ECLI:EU:C:2008:194, kohtujuristi M. Poiares Maduro ettepanek. 03.04.2008. – Arvutivõrgus: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30d54ddfe0bce68e4417ae65e903ebcf950c.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKc3r0?doclang=ET&text=&pageIndex=0&docid=71021&cid=446065 (27.04.2020);
16. Ernits, M. Põhiseaduse § 10 kommentaarid. – Ü. Madise jt (toim). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017;
17. Ernits, M. Põhiseaduse II peatüki sissejuhatuse kommentaarid. – Ü. Madise jt (toim). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017;
18. Euroopa Komisjoni ettepanek isikuandmete kaitse üldmäärusele. COD 2012/0011. – Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/ALL/?uri=CELEX:52012PC0011> (27.04.2020);
19. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Proaktiivne õigus: samm parema õigusliku reguleerimise poole ELi tasandil“. OJ C 175, 28.07.2009. – Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1581277895539&uri=CELEX:52008IE1905> (21.04.2020);
20. European data protection supervisor. EDPS Opinion on the proposal for a Regulation establishing a single digital gateway and the ‘once-only’ principle. Opinion 8/2017. 1 August 2017. – https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-08-01_sdg_opinion_en.pdf (27.04.2020);
21. Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu. 679 SE. Seletuskiri. – Arvutivõrgus: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/reform/iks_lisa_2_kooskolastustabel.pdf (22.04.2020);
22. Jaanimägi, K; Oja, L. Põhiseaduse § 26 kommentaarid. – Ü. Madise jt (toim). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.
23. K. Salumaa. Andmesubjekti õigused uue isikuandmete kaitse üldmääruse foonil. – Juridica 2/2018;

24. Kalmo, H; Lindpere, H; Madise, L; Merusk, K; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid. – Ü. Madise jt (toim). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017;
25. Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2014. TNS Emor. – Arvutivõrgus: https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalikud_e-teenused_2014_lopparuanne_tns_emor_korrigeeritud05022015.pdf (26.04.2020);
26. M. Liiv. Avaliku halduse kandja ja eraõigusliku isiku vahel sõlmitavate halduslepingute ja tsiviilõiguslike lepingute eristamine. Tallinn 2013;
27. Madise, Ü. Ettekanne Riigi Infosüsteemi Ameti infoühiskonna konverentsil 2012 „Demokraatia muutuste keerises“. – Arvutivõrgus: <https://vimeo.com/43594632> (27.04.2020);
28. Madise, Ü. jt (toim). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017;
29. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Eesti infoühiskonna arengukava 2020. – Arvutivõrgus: https://www.mkm.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti_infouhiskonna_arengukava.pdf (20.04.2020);
30. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Juhised määruse “Teenuste korraldamise ja teabehaldused alused” rakendajatele. Versioon 1.1. 28.02.2019. – Arvutivõrgus: https://www.mkm.ee/sites/default/files/content-editors/lyhijuhised_tkta_rakendajatele_vers_1_1.pdf (27.04.2020);
31. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Lihtsam riik 2020. Tegevuskava infoühiskonna arengukava 2020 meetme “Dokumendihalduselt infohaldusele” täitmiseks. 2015. – Arvutivõrgus: https://www.mkm.ee/sites/default/files/lihtsam_riik_2020.pdf (27.04.2020);
32. Maruste, R. Põhiseaduse § 19 kommentaarid. – Ü. Madise jt (toim). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017;
33. Möttus, A; Jäätma, J; Koitmäe, A; Madise, L; Pöld, J; Runthal, T; Tupay P. K. Põhiseaduse § 59 kommentaarid. – Ü. Madise jt (toim). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017;
34. Narits, R; Annus, T; Ernits, M. Põhiseaduse § 3 kommentaarid. – Ü. Madise jt (toim). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017;
35. Olle, V; Almann, A; Kolk, T; Liventaal, J; Madise, Ü. Põhiseaduse § 154 kommentaarid. – Ü. Madise jt (toim). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017;

36. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Kirjastus Juura: 2014;
37. Pilving, I. Õigus isikuandmete kaitsele. Juridica VIII/2005;
38. Plantera, F. Proactive governance enhances service delivery in Estonia. June 2019. – Arvutivõrgus: <https://e-estonia.com/proactive-services-estonia/> (20.04.2020);
39. Pöld, J; Jäätma, J. Põhiseaduse § 89 kommentaarid. – Ü. Madise jt (toim). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017;
40. Riigikantselei, Rahandusministeerium. Eesti 2035 töömaterjal: arenguvajadused, juuni 2019. Riigi tark juhtimine koostöös rahvaga. – Arvutivõrgus: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/AV_paberid/av_riigi_tark_juhtimine_koostoos_rahvaga.pdf (24.04.2020);
41. Riikliku statistika seaduse ja avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu. 794 SE. Seletuskiri. – Arvutivõrgus: <https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6932ebe8-2dfa-4613-b627-f9c967a3d12f/Riikliku%20statistika%20seaduse%20ja%20avaliku%20teabe%20seaduse%20muutmise%20seadus> (21.04.2020);
42. Sotsiaalhoolekande seadus. 98 SE. Seletuskiri. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aef50e8c-3583-465d-941a-744e0631fee1/Sotsiaalhoolekande%20seadus> (27.04.2020);
43. Sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. 558 SE. Seletuskiri. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c68de891-10e0-49dd-8221-135ad0cd5399> (23.02.2020);
44. Sotsiaalhoolekande seaduse, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ning tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seadus. 146 SE. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/11b0058e-5cd0-4d4c-a492-93de208e9789/Sotsiaalhoolekande%20seaduse,%20puuetega%20inimeste%20sotsiaaltoetuste%20seaduse%20ning%20tööturuteenuste%20ja%20toetuste%20seaduse%20muutmise%20seadus> (28.04.2020);
45. Sotsiaalkindlustusamet. Pereküvitiste taotlejale. Pereküvitiste liigid. – Arvutivõrgus: <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/lapsed-ja-pere/pereküvitiste-liigid> (21.04.2020);
46. Sotsiaalkindlustusamet. Pereküvitiste taotlejale. Pereküvitiste taotlemine. – Arvutivõrgus: <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/lapsed-ja-pere/pereküvitiste-taotlejale#Pereh%C3%BCvitiste%20taotlemine> (21.04.2020);

47. Sotsiaalkindlustusamet. Sotsiaalkindlustusamet avas esimese proaktiivse avaliku teenuse. 14.10.2019. – Arvutivõrgus: <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/uudised/sotsiaalkindlustusamet-avas-esimese-proaktiivse-avaliku-teenuse> (20.04.2020);
48. Sotsiaalministeeriumi 27.03.2020 kiri nr 4.1-1/1081-1 “Sotsiaalministeeriumi ettepanek seoses eriolukorraga eelnõule 146 SE”;
49. Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. 93 SE. Seletuskiri, lk 39. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/53b62cd5-d4a1-40b4-b23e-d3bf2d0fa7fa> (24.04.2020);
50. Tupay, P. K; Mikiver, M. E-riik ja põhiõigused. Juridica III/2015, lk 164.
51. Tupay, P. K. Õigusest eraelu kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuanmdete kaitsele. Juridica IV/2016;
52. Uulimaa-Margus, U. Vanglate ajaloo ja arhitektuuri kujunemisest. Sisekaitseakadeemia 2008. – Arvutivõrgus: https://digiriiul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/365/Uulimaa_OK.pdf?sequence=1&isAllowed=y (16.04.2020);
53. Vabariigi Valitsuse määruse „Erivajadusega lapse vanema toetuse saamise ja maksmise tingimused ning toetuse arvutamise alused“ eelnõu seletuskiri. Toimiku nr 20-0396. – Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/25acafa6-c87f-49eb-81d0-4ae21881f165?activity=2#WN3KNQqW> (21.04.2020);
54. Vabariigi Valitsuse määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ eelnõu seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e0e969c6-4e9f-4d95-952f-69a447623a2b?activity=3#6zweVunS> (27.02.2020);
55. Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn: Õiguskantsleri kantselei 2006;
56. Õiguskantsleri 26.02.2014 kiri nr 6-8/121023/1400924 „Vastus märgukirjale KindlTS § 142 lg 2 ja KAS § 89 lg 22 ja 23 põhiseaduspärasus“;
57. Õiguskantsleri 31.01.2020 kiri nr 6-1/191698/2000516 “Puuetega inimeste terviseandmete massiline edastamine”;
58. Õiguskantsleri tegevuse aastaülevaade 2019. – Arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2019/eraelu-kaitse> (20.04.2020);

Kasutatud õigusaktid

59. Arhiiviseadus. – RT I, 13.03.2019, 33;
60. Avaliku teabe seadus. – RT I, 15.03.2019, 11;

61. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 391-407;
62. Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-390;
63. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27.04.2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). OJ L 119, 4.5.2016. – Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679> (22.04.2020);
64. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. – RT I, 29.12.2011, 228;
65. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57;
66. Isikuandmete kaitse seadus. – RT I 2007, 24, 127;
67. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 05.02.2019, 9;
68. Märjamaa Vallavolikogu 15. mai 2018 määrus nr 26 „Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord“, § 4 lõige 3. – RT IV, 26.03.2019, 10;
69. Paide Linnavolikogu 21. detsembri 2017 määrus nr 42 „Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord“. – RT IV, 28.12.2019, 15;
70. Perekülvitiste seadus. – RT I, 31.10.2019, 7;
71. Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 09.04.2020, 20;
72. Sotsiaalkaitse infosüsteemi põhimäärus. – RT I, 02.07.2019, 6;
73. Sotsiaalkaitseministri 11.11.2016 määrus nr 59 “Perekülvitiste taotluse andmete loetelu”. – RT I, 14.08.2019, 4;
74. Sotsiaalkaitseministri 30.01.2019 määrus nr 2 „Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus“. – RT I, 01.02.2019, 18;
75. Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. – RT I, 13.03.2019, 157;
76. Tartu Vallavolikogu 24.05.2018 määrus 23 „Täiendavate sotsiaaltoetuste maksmise kord“. – RT IV, 29.05.2018, 42;
77. Türi Vallavolikogu 22. veebruari 2018 määruse nr 12 „Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord“ – RT IV, 05.07.2019, 66;
78. Vabariigi Valitsuse 25.05.2017 määruse nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“. – RT I, 31.05.2017, 7;
79. Vabariigi Valitsuse 26.02.2001 määrus nr 80 “Asjaajamise ühtsed alused”. – RT I, 31.05.2017, 15.
80. Vabariigi Valitsuse 9. aprilli 2020 määrusega nr 26 „Erivajadusega lapse vanema toetuse saamise ja maksmise tingimused ning toetuse arvutamise alused“. – RT I, 10.04.2020, 5;
81. Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 12.12.2018, 8;

Kasutatud kohtupraktika

82. EKo 20.05.2003, liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01: *Österreichischer Rundfunk* jt. ECLI:EU:C:2003:294;
83. EKo C-331/88: *Fedesa* jt, ECLI:EU:C:1990:109;
84. RKHKo 06.06.2020, 3-17-842;
85. RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12;
86. RKHKo 16.11.2009, 3-3-1-53-09;
87. RKHKo 23.03.2016, 3-3-1-85-15;
88. RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09;
89. RKKKo 21.03.2003, 3-1-1-25-03;
90. RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-8/94;
91. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02;
92. RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97;
93. RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07;
94. RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09;
95. RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02;
96. RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94 ja III-4/A-2/94;
97. RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05;
98. RKPJKo 14.05.2011, 3-4-1-13-11;
99. RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06;
100. RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03;
101. RKPJKo 18.12.2019, 5-19-41/9;
102. RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16;
103. RKPJKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13.
104. RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98;
105. RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02;
106. RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09;
107. RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94;
108. RKÜKo 02.10.2018, 2-17-10423;
109. RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06;
110. RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01;
111. RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05.

Kasutatud lühendid

AvTS – avaliku teabe seadus

COVID-19 – *coronavirus disease* 2019

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIÕK – Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (ka Euroopa inimõiguste konventsioon)

EK – Euroopa Kohus

EL – Euroopa Liit

GDPR – *General Data Protection Regulation*

HMS – haldusmenetluse seadus

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

KOV – kohalik omavalitsus

NEET – *youth neither in employment nor in education or training*

o – otsus

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKÜK – Riigikohtu üldkogu

RT – Riigi Teataja

SHS – sotsiaalhoolekande seadus

SKA – Sotsiaalkindlustusamet

SÜS – sotsiaalseadustiku üldosa seadus

vs. – *versus*